

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

2011-2012



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL: UM MODELO PARA PORTUGAL

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO
CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO
CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA GUARDA NACIONAL
REPUBLICANA

*Altide António Santos Serra da Cruz
MAJOR INF GNR*

Lisboa – 2012



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL: UM MODELO PARA
PORTUGAL**

MAJOR INF GNR Altide António Santos Serra da Cruz

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto
2011/2012

Lisboa – 2012



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

**ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL: UM MODELO PARA
PORTUGAL**

MAJOR INF GNR Altide António Santos Serra da Cruz

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior Conjunto
2011/2012

Orientador: Coronel Infantaria GNR Arménio Timóteo Pedroso

Lisboa – 2012



Agradecimentos

Mais do que o corolário de um curso, necessariamente diferente pela presença, pela primeira vez, de Oficiais Superiores da GNR, o presente trabalho marca uma etapa de enriquecimento pessoal e profissional, em que, militares de diferentes origens e percursos, dotados da interoperabilidade intelectual que advém da partilha de sólidos valores morais, souberam gerar as sinergias suficientes para ultrapassar as dificuldades que, de forma permanente, lhes foram sendo colocadas.

Não posso, assim, deixar de começar por agradecer a todos os camaradas de curso, pela amizade, pelas picardias, pela ajuda... enfim, pela partilha do tempo, do espaço, dos conhecimentos e das experiências que, julgo, a todos deixaram mais “ricos”. A mim, deixaram.

Um agradecimento muito especial ao Coronel Arménio Timóteo Pedroso, da GNR, camarada e amigo, cuja orientação e partilha de conhecimentos muito valorizou o presente trabalho. Não poderia pedir mais.

Agradecimentos extensíveis, também, aos camaradas que, em proveitosas entrevistas, me “emprestaram” sólidos e muito válidos conhecimentos. Ao Coronel João Borges, Coronel Francisco Rodrigues, Coronel Albano Pereira e Major Paulo Silvério, o meu muito obrigado.



Índice

AGRADECIMENTOS	II
ÍNDICE	III
ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES	V
RESUMO	VI
ABSTRACT	VIII
PALAVRAS-CHAVE	X
LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS	XI
INTRODUÇÃO	1
INTRODUÇÃO AO TEMA E DEFINIÇÃO DO CONTEXTO DA INVESTIGAÇÃO	1
JUSTIFICAÇÃO DO ESTUDO	3
OBJETO DA INVESTIGAÇÃO E SUA DELIMITAÇÃO	3
DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS DA INVESTIGAÇÃO.....	5
METODOLOGIA	5
ORGANIZAÇÃO E CONTEÚDO DA INVESTIGAÇÃO	7
1. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL	9
2. O AMBIENTE DE SEGURANÇA	11
a. O Contexto Internacional.....	11
b. O Contexto Nacional.....	13
c. Criminalidade Comparada na UE	14
3. O SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA PORTUGUÊS	16
a. Antecedentes.....	16
b. Modelo em Vigor	17
(1) A Lei de Segurança Interna	17
(2) Dimensão Operacional – O Modelo Policial	19
(a) A Guarda Nacional Republicana	20
(b) A Polícia de Segurança Pública	21
(c) Polícia Judiciária	21
(d) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.....	22
(e) Atribuições e Competências.....	22
c. Os Domínios da Segurança Interna.....	23
(1) Prevenção.....	24
(2) Ordem Pública	25



(3) Investigação Criminal	26
(4) Informações.....	29
d. Incongruências e Fragilidades do Sistema	32
4. ELEMENTOS DE ANÁLISE PARA A REFORMA DO SSI	35
CONCLUSÕES.....	39
BIBLIOGRAFIA.....	48
ANEXO A – LINHA DE ORIENTAÇÃO METODOLÓGICA.....	A1
ANEXO B – PONTOS CRÍTICOS DO SSI IDENTIFICADOS NO RELATÓRIO PRELIMINAR DO ESTUDO PARA A REFORMA DO SSI	B1
ANEXO C – TRABALHO DE CAMPO.....	C1
ANEXO D – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS.....	CD



Índice de Ilustrações

ILUSTRAÇÃO 1 - QUADRO COMPARATIVO CRIMINALIDADE PARTICIPADA NA UE	15
ILUSTRAÇÃO 2 - GEOMETRIA VARIÁVEL DO SSI.....	17
ILUSTRAÇÃO 3 - DOMÍNIOS FUNDAMENTAIS DO SSI	24
ILUSTRAÇÃO 4 - DOMÍNIOS FUNDAMENTAIS DO SPRING	29
ILUSTRAÇÃO 16 – RELAÇÃO NÚMERO DE ATORES / EFICÁCIA DO COMANDO, CONTROLO E COORDENAÇÃO	41
ILUSTRAÇÃO 17 - MODELO CONCEPTUAL.....	A1
ILUSTRAÇÃO 4 - CARATERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS	C1
ILUSTRAÇÃO 5 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 1	C2
ILUSTRAÇÃO 6 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 2	C2
ILUSTRAÇÃO 7 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 3	C3
ILUSTRAÇÃO 8 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 4	C4
ILUSTRAÇÃO 9 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 5	C4
ILUSTRAÇÃO 10 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 6	C6
ILUSTRAÇÃO 11 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 7	C6
ILUSTRAÇÃO 12 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 8	C7
ILUSTRAÇÃO 13 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 9	C8
ILUSTRAÇÃO 14 - SÚMULA RESPOSTAS À PERGUNTA N.º 10	C8



Resumo

Realizado no âmbito do Curso de Estado-maior Conjunto 2011/12, o presente trabalho tem como tema o Sistema de Segurança Interna (SSI) Português, o qual é analisado à luz do Modelo Policial que constitui o seu *core*.

Numa altura em que o País vive mergulhado numa grave crise económica e financeira, de contornos e efeitos ainda algo indefinidos, mas a indiciarem a possibilidade de alguma instabilidade social com repercussões no domínio da segurança interna, importa perceber se o SSI, em geral, e a sua dimensão operacional, em particular, se encontram adequados à realidade securitária e social de Portugal, isto é, se o atual número de Polícias é necessário e corresponde a uma mais-valia para o SSI, ou se, pelo contrário, é excessivo, havendo assim a necessidade de proceder à sua eventual alteração.

Para o efeito, torna-se necessário efetuar a caracterização do atual ambiente de segurança, quer a nível internacional, quer a nível nacional, assim como analisar o Sistema de Segurança Interna como um todo, desde os antecedentes do atual modelo, até às eventuais lacunas que o mesmo ainda possua, passando pela identificação das principais características e competências das Forças e Serviços de Segurança (FFSS) relevantes (com especial enfoque naquelas que são verdadeiramente distintivas de cada uma) e pelo estudo analítico dos domínios da segurança interna – prevenção, ordem pública, investigação criminal e informações.

Naturalmente, não pode deixar de se verificar os principais estudos/outros elementos existentes, nomeadamente aqueles que procuraram efetuar a análise e/ou reforma do SSI, assim como é relevante auscultar elementos de inegáveis conhecimentos e experiência nos referidos domínios da segurança interna, procurando, assim, apurar as principais linhas de orientação política e estratégica de desenvolvimento do SSI, no sentido de o tornar mais eficiente, eficaz e adequado ao atual ambiente de segurança.

Do estudo efetuado resulta que o atual SSI possui algumas virtualidades, mas também diversas incongruências e fragilidades que importa colmatar. Resulta, ainda, que o número de FFSS é excessivo, assim como é excessivo o número de entidades com competências de Órgão de Polícia Criminal (OPC).

Para fazer face a estas disfunções, são identificadas como principais linhas de orientação política e estratégica de desenvolvimento do SSI, a unidade de tutelas, a diminuição do número de atores, a criação de estruturas comuns de responsabilidade partilhada e, em determinadas circunstâncias a unidade de comando, eventualmente materializada na figura do Secretário-geral do SSI (havendo mais do que uma tutela das



FFSS, a sua dependência do Primeiro-Ministro não deve ser delegada) ou a criação de mecanismos de controlo e responsabilização.

Ao longo do trabalho são também identificadas diversas medidas complementares para melhorar a eficácia e eficiência do SSI, independentemente do acolhimento, ou não, das supra referidas linhas de orientação política e estratégica para o seu desenvolvimento.

Finalmente, são também elencadas as principais ameaças e oportunidades que decorrem de uma eventual reforma do SSI.



Abstract

Carried through in the scope of the Joint General Staff Course 2011/12, the present study has as its subject the Portuguese Internal Security System (SSI), which is analyzed in the light of the Police Model that constitutes its Core.

In a height where the Country lives dived in a serious economic and financial crisis, which contours and effects are still undefined, but accuse the possibility of some social instability with repercussions in the domain of the internal security, it matters to perceive if SSI, in general and its operational dimension, in particular, are adequate to the portuguese social and securitarian reality, that is, if the current number of Police Forces are necessary and represents an asset for the SSI, or whether, on the contrary, are excessive, thus having the need to proceed to its eventual amendment.

To this matter, it is necessary to perform the characterization of the current security environment, both internationally and nationally, as well as analyze the Internal Security System as a whole, since the background of the current model, up to any gaps that it still has, through the identification of main characteristics and competencies of the relevant Security Forces (with special focus on those who are truly distinctive of each one) and by analytical study of the homeland security areas – crime prevention, public order, criminal investigation and intelligence.

Naturally, we have to verify the main studies / other existing elements, especially those who sought to analysis or remodels the SSI, as well as to auscultate elements of undeniable experience and expertise in these areas, thus clearing the major policy and strategic guidelines to the SSI development, in order to make it more efficient, effective and adjusted to the current security environment.

The study shows that the current SSI has some potential, but also various inconsistencies and weaknesses that must be overcome. It also results that there are excessive Police Forces, as well as is extreme the number of entities empowered as Criminal Police Bodies (OPC).

To deal with these shortcomings, are identified as key strategic and policy guidelines for the development of SSI, the unit of guardianships, the reduction of the number of actors, the creation of common structures of shared responsibility and, in certain circumstances the unit of command, eventually materialized in the figure of the SSI Secretary General (having more than one Security Forces guardianship, its dependence on



the Prime Minister should not be delegated) or the creation of mechanisms for monitoring and accountability.

Throughout the work are still identified several additional measures to improve the effectiveness and efficiency of SSI, independently of the acceptance of the above-mentioned strategic and policy guidelines for its development.

Finally, they are also listed the main threats and opportunities that arise from a possible reform of the SSI.



Palavras-chave

Segurança; Sistema de Segurança Interna; Modelo Policial; Forças e Serviços de Segurança; Órgãos de Polícia Criminal; Reforma.



Lista de Siglas, Abreviaturas e Acrónimos

ADM	.....	Armas de Destruição Maciça
AJ	.....	Autoridade(s) Judiciária(s)
Al.	.....	Alínea
AMN	.....	Autoridade Marítima Nacional
AR	.....	Assembleia da República
Art.º	.....	Artigo
ASAE	.....	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
BADEP	.....	Base de Dados de Emissão dos Passaportes
CCPA	.....	Centros de Cooperação Policial e Aduaneira
CDS-PP	.....	Centro Democrático e Social - Partido Popular
CEDN	.....	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM-C	.....	Curso de Estado-maior Conjunto
CEMGFA	.....	Chefe do Estado-maior General das Forças Armadas
CMVM	.....	Comissão do Mercado dos Valores Mobiliários
CNP	.....	<i>Cuerpo Nacional de Polícia</i>
COSI	.....	Comité Permanente da Segurança Interna
CPP	.....	Código de Processo Penal
CRP	.....	Constituição da República Portuguesa
CSSI	.....	Conselho Superior de Segurança Interna
DL	.....	Decreto-Lei
DN	.....	Defesa Nacional
<i>e.g.</i>	.....	<i>exempli gratia</i> (por exemplo)
EEMS	.....	Estratégia Europeia em Matéria de Segurança
EM	.....	Estado-membro
EPJM	.....	Estatuto da Polícia Judiciária Militar
ETA	.....	<i>Euskadi Ta Askatasuna</i>
<i>etc.</i>	.....	<i>et cetera</i> (e o resto)
EUA	.....	Estados Unidos da América
FFAA	.....	Forças Armadas
FFSS	.....	Forças e Serviços de Segurança
FSeg	.....	Força(s) de Segurança



FTI	.....	Ficha de Trabalho de Investigação
GCS	.....	Gabinete Coordenador de Segurança
GNR	.....	Guarda Nacional Republicana
IC	.....	Investigação Criminal
ICPI	.....	Instituto de Cooperação Policial Internacional
IDN	.....	Instituto da Defesa Nacional
IESM	.....	Instituto de Estudos Superiores Militares
IGAI	.....	Inspeção-geral da Administração Interna
IPRI	.....	Instituto Português de Relações Internacionais
LOGNR	.....	Lei Orgânica da Guarda Nacional Republicana
LOPJ	.....	Lei Orgânica da Polícia Judiciária
LOPSP	.....	Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LOSEF	.....	Lei Orgânica do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
LPC	.....	Laboratório de Polícia Científica
LSI	.....	Lei de Segurança Interna
MAI	.....	Ministro / Ministério da Administração Interna
MDN	.....	Ministério da Defesa Nacional
ME	.....	Ministério da Educação
MEC	.....	Ministério da Economia
MIPP	.....	Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade
MJ	.....	Ministro / Ministério da Justiça
MP	.....	Ministério Público
N.º	.....	Número
NEP	.....	Norma de Execução Permanente
NSIS	.....	<i>National Schengen Information System</i>
ONU	.....	Organização das Nações Unidas
OPC	.....	Órgãos de Polícia Criminal
OTAN	.....	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCM	.....	Presidência do Conselho de Ministros
PF	.....	Posto de Fronteira / Posto de Passagem de Fronteira
PIIC	.....	Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal
PJ	.....	Polícia Judiciária
PJM	.....	Polícia Judiciária Militar



PM	.....	Polícia Marítima
PMin	.....	Primeiro-Ministro
PMun	.....	Polícia Municipal
PS	.....	Partido Socialista
PSD	.....	Partido Social Democrata
PSI	.....	Política de Segurança Interna
PSP	.....	Polícia de Segurança Pública
RASI	.....	Relatório Anual de Segurança Interna
SAA	.....	Sistema de Autoridade Aeronáutica
SEF	.....	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SEI	.....	Sistema Estratégico de Informações
SG/SSI	.....	Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna
SIC	.....	Sistema / Subsistema de Investigação Criminal
SIED	.....	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SII/SEF	Sistema Integrado de Informações do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras	
SIIC	.....	Sistema Integrado de Informação Criminal
SIOP	.....	Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia
SIRP	.....	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	.....	Serviço de Informações de Segurança
SPRING	.....	Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal
SSI	.....	Sistema de Segurança Interna
TN	.....	Território Nacional
UCAT	.....	Unidade de Coordenação Antiterrorismo
UCIC	.....	Unidade de Coordenação e Intervenção Conjunta
UE	.....	União Europeia



Introdução

Introdução ao tema e definição do contexto da investigação

Vivemos, hoje, num mundo de grande e crescente complexidade, em que as sociedades se encontram em permanente mutação e a globalização faz, também, sentir os seus efeitos, aumentando significativamente este clima de incertezas e, conseqüentemente, as dificuldades de sociedades e organizações se adaptarem a esta nova realidade.

Se a queda do muro de Berlim, em 1989, marcou simbolicamente o fim da velha ordem internacional, o 11SET01, por sua vez, fez emergir um novo ciclo nas relações internacionais, centrado na criticidade da segurança global, enquanto valor fundamental a preservar nas sociedades contemporâneas, facto que a atual crise económica e financeira vem potenciar de forma avassaladora.

“Nas sociedades modernas, a segurança – direito fundamental dos cidadãos e, em simultâneo, obrigação essencial do Estado – é um parâmetro obrigatório de avaliação da qualidade de vida democrática. Não faz sentido falar em modernização, desenvolvimento social e económico, direitos, liberdades e garantias ou exercício da cidadania plena, esquecendo que o futuro só é viável com segurança para todos”¹.

A “Segurança” é, assim, um bem fundamental em qualquer sociedade contemporânea e fator de primeira ordem para a realização do Estado de Direito Democrático. A “crescente preocupação com a insegurança e a criminalidade na Europa e, de um modo geral, nas sociedades industriais tem justificado um crescente interesse pela investigação no campo de uma sociologia da violência e da criminalidade associada ao estudo das mudanças sociais” (Lourenço & Lisboa, 1996, p.45).

Portugal, no que se refere à área da Segurança Interna, para além da multiplicidade de tutelas políticas e da diversidade das Forças e Serviços de Segurança (FFSS), caracteriza-se por possuir um sistema dual em que coabitam duas grandes Forças de Segurança (FSeg), uma de natureza civil, a Polícia de Segurança Pública (PSP), e outra de natureza militar, a Guarda Nacional Republicana (GNR).

Efetivamente, numa breve “fotografia” da realidade portuguesa, facilmente identificamos várias Forças/Serviços com competências/responsabilidades de Polícia Criminal/Administrativa ou outras, sejam elas de carácter nacional: GNR, PSP, Polícia

¹ Rui Pereira, em 05MAR08, na sessão “Portugal Seguro – Estratégia de Segurança para 2008”.



Judiciária (PJ), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), etc., ou regional/local *e.g.*: Polícias Municipais (PMun).

Alargando o espectro de análise às respetivas competências, aumenta a complexidade do sistema, com polícias de competência genérica - *e.g.*: GNR/PSP, polícias de competências específicas em razão da matéria *e.g.*: PJ/SEF/Polícia Marítima (PM), e Serviços de Informações, nomeadamente o Serviço de Informações de Segurança (SIS), que sendo Serviço de Segurança, não pode exercer funções policiais.

Esta simples abordagem, evidencia a coexistência de um vasto conjunto de estruturas a exercer funções de Segurança Interna, em que, por força da lei, os seus agentes podem assumir a condição/qualificação de Órgãos de Polícia Criminal (OPC).

Tais estruturas correspondem à dimensão operacional do nosso modelo de Segurança Interna que, recorde-se, sofreu recentemente profundas alterações, mormente através da aprovação da última Lei de Segurança Interna (LSI), onde pontifica a criação do cargo de Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna (SG/SSI), e da reestruturação das diversas FFSS, das suas competências e/ou áreas de atuação, materializadas, em especial, pela aprovação de novas Leis Orgânicas.

Para apoiar a decisão política de reestruturação foram produzidos dois estudos:

- O Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna (SSI), conduzido pelo Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), em 2006, adiante designado por “estudo do IPRI”;

- O Estudo de Racionalização de Estruturas da GNR e da PSP, dirigido pela *Accenture*, também em 2006.

Recentemente, em período de pré-campanha eleitoral, surgiram rumores/indícios de novas alterações ao SSI, planeadas/preparadas pelo Partido Social Democrata (PSD), que viria a ganhar as eleições, as quais, não mudando o sistema dual, implicavam extinções/junções de várias FFSS.

Após as eleições, o programa de governo, embora não concretizando as medidas equacionadas, dedicou especial atenção à Segurança Interna.

A manutenção do sistema dual foi comum a todos estes estudos/documentos, tal como o tem sido nas opções políticas das últimas décadas, sendo, assim, consensualmente defendida pelos partidos do chamado “arco da governação”².

² Partido Social Democrata (PSD), Partido Socialista (PS) e Centro Democrático e Social – Partido Popular (CDS-PP).



Justificação do Estudo

Os dados anteriormente referidos, apontam para a necessidade de refletir sobre o Modelo de Segurança Interna, procurando verificar se o mesmo é o que melhor se adapta à realidade “securitária” portuguesa, ou se, pelo contrário, do mesmo emerge uma panóplia de Polícias pouco condizente com a nossa realidade criminal, social e económica.

Reflexões desta natureza são ainda mais importantes no atual contexto nacional e internacional, em que as ameaças se têm constantemente “renovado” e novos desafios são, diariamente, colocados às FFSS, impondo novas capacidades e competências que vão, bastas vezes, muito para além daquelas que, tradicionalmente as caracterizam.

Por outro lado, este Curso de Estado-maior Conjunto (CEMC) é o primeiro com Oficiais Superiores da GNR, sendo importante que as matérias de Segurança Interna comecem, a este nível, a ser estudadas, como também o deve ser o aumento que tais estudos proporcionam ao acervo doutrinário do Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM).

Objeto da Investigação e sua Delimitação

O tema do presente trabalho será “Órgãos de Polícia Criminal: um modelo para Portugal”, pretendendo-se, nomeadamente efetuar a avaliação do atual modelo das polícias. Quais as vantagens de manter o sistema atual, com uma profusão de Órgãos de Polícia Criminal. Qual ou quais os modelos de integração possíveis, latos, específicos, das bases de dados aos laboratórios, dos órgão de apoio e secretarias às oficinas? Oportunidades e ameaças.

Tema este que, diga-se, nos colocou diversas dúvidas quanto ao próprio objeto de estudo, nomeadamente por alguma falta de clareza na sua definição e, principalmente, pela falta de rigor conceptual na terminologia empregue.

Efetivamente, do ponto de vista da clareza e profundidade conceptual, polícias e OPC (conceitos a que ainda poderíamos acrescentar FFSS) não são a “mesma coisa”, como oportunamente esclareceremos, embora, reconheçamos, sejam bastas vezes utilizados como se assim fosse.

Seja qual for a razão (e diversas existem, passando, a maioria das vezes, por alguma desconsideração pela necessidade de rigor conceptual) é frequente (mas não correta) a utilização da expressão OPC quando se pretende falar em “polícias”³.

³ Genericamente, “polícia” é um conceito lato que pretende identificar, simultaneamente, uma atividade e a organização que a desempenha, enquanto OPC remete para a execução de funções de polícia



Ora, o tema proposto, se por um lado fala em OPC, por outro fala em “modelo das polícias”, se refere os laboratórios, contrapõe com oficinas... Ou seja, por um lado aponta para o subsistema de investigação criminal (SIC), por outro, logo a seguir, direciona para o sistema macro da organização “policial” do país - o SSI.

Pensámos, porém, que tal dificuldade viria a ser colmatada aquando da distribuição da Ficha de Trabalho de Investigação (FTI) prevista em 4. a. (3) da Norma de Execução Permanente (NEP) n.º DE 218, de 15SET11, do IESM, o que não veio a acontecer, por falta de distribuição daquele documento.

Assim, não havendo aquela clarificação, extraordinariamente importante, porquanto se trata da definição do objetivo de fundo a atingir e, por, dessa forma, se encontrar a consonância entre o título do tema e a respetiva descrição, entendemos a utilização da terminologia OPC, em termos latos, como resultante de uma escolha conceptualmente menos rigorosa, que, como vimos, é um acontecimento frequente.

Nestes termos, focando-nos mais no espírito do que na letra da lei, isto é, focando-nos mais na descrição do tema, do que na terminologia utilizada, direcionamos o presente trabalho para o estudo do SSI e do “modelo policial” que lhe está inerente, no qual abordaremos, então, o SIC e os OPC.

Nesse sentido, o estudo incidirá sobre o modelo base existente em Portugal, aceitando-se como premissa a manutenção do modelo dual, traduzido pela coexistência de duas grandes polícias, uma de matriz civil – a PSP – e outra em que pontificam a natureza organizacional e o estatuto militar dos seus elementos – a GNR.

Não serão analisadas todas as organizações com competências no domínio da segurança interna, não só porque tal seria praticamente impossível, mas, principalmente, porque algumas não são decisivas, ou mesmo relevantes⁴.

A nível geográfico e de tempo, o presente estudo sofre das limitações impostas ao seu autor, isto é, está, genericamente, limitado à realidade nacional, ainda que sejam utilizados outros exemplos de realidades além-fronteiras, sendo que, as limitações de tempo aplicadas ao autor, refletir-se-ão na profundidade de análise, e, principalmente, do trabalho prático desenvolvido.

criminal, em atividade subordinada às AJ. A título de exemplo, um mecânico da GNR é, sempre um polícia e muito raramente ou nunca um OPC, podendo apenas assumir essa qualidade se estiver a executar uma perícia a viatura, no âmbito de um processo penal.

⁴ No sentido em que não assumem uma importância decisiva para o estudo, avaliação ou (re)definição de um Modelo Policial.



O facto de, no IESM, não existir acervo doutrinário relevante no domínio da Segurança Interna, nem elementos de outras FFSS, são limitações não despendidas à realização de estudos desta índole.

Por fim, a nível da sua aplicabilidade e utilidade, estimamos que as conclusões do presente estudo sejam relevantes para o autor, para os elementos vindouros da GNR (e outros), que frequentem, ou não, o IESM e pretendam efetuar estudos nestes domínios e, sobretudo, para o próprio Instituto, na medida em que se assume a ambição de contribuir para o aumento e melhoria do seu acervo doutrinário.

Definição dos Objetivos da Investigação

A presente investigação tem como objetivo geral avaliar o atual SSI e, em particular, o modelo policial que o compõe, verificando se o mesmo está adequado à realidade securitária e socioeconómica de Portugal, analisando, nomeadamente, se o mesmo está apto a enfrentar o atual quadro de ameaças e se o atual número de Polícias é necessário e corresponde a uma mais-valia para o SSI, procurando identificar as principais linhas orientadoras pelas quais se deve reger uma sua eventual alteração.

Definido o objetivo geral, o presente trabalho apresenta ainda objetivos específicos, que concorrem para aquele, nomeadamente, conhecer melhor o SSI – primeiro objetivo específico –, as FFSS que o compõem – segundo objetivo específico – e as suas principais competências, nomeadamente aquelas que as diferenciam – terceiro objetivo específico.

Estes primeiros três objetivos específicos visam, essencialmente, ajudar a conhecer e caracterizar o SSI e as suas principais FFSS, para, seguidamente, procurarmos identificar as disfunções/incoerências existentes nos principais domínios do SSI – Prevenção, Informações, Ordem Pública e Investigação Criminal (IC) - quarto objetivo específico.

Fazendo parte do tema proposto, torna-se ainda necessário verificar da possibilidade de, à semelhança do sucedido com o Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP), serem criadas estruturas comuns/partilhadas no SSI que permitam, poupar recursos e potenciar meios – quinto objetivo específico.

Por fim, face aos dados até aqui recolhidos, procuraremos identificar quais as principais oportunidades e ameaças passíveis de afetar, positiva ou negativamente, uma eventual reforma do SSI, o que constituirá o sexto e último objetivo específico.

Metodologia

Quanto ao percurso metodológico, seguimos a abordagem proposta por *Quivy & Campenhoudt* (2008), adotada pelo IESM, começando por uma pesquisa bibliográfica e



documental, onde se procurou caracterizar o SSI e as principais FFSS que o compõem, identificando e analisando as respetivas missões e principais competências. Esta fase tem como principal objetivo sustentar teoricamente todo o trabalho, verificando o “estado da arte” relativamente a estas matérias.

Seguidamente, efetuou-se trabalho de campo, sob forma de entrevistas a elementos com conhecimentos específicos reconhecidos na área da Segurança Interna.

No capítulo das fontes, recorreremos essencialmente a diplomas legais, estudos e reflexões publicados, nos diversos suportes, assim como a artigos de opinião, procurando, desta forma, abordar diferentes perspetivas de análise, das quais procurámos retirar as necessárias conclusões. No sentido de garantirmos a cientificidade do presente trabalho, recorreremos de forma sistemática ao mais importante estudo científico realizado para avaliação/alteração do SSI – o estudo do IPRI.

Após a recolha dos dados, efetuámos a sua análise, extraindo os elementos necessários a responder às questões levantadas para a presente investigação.

Definido e balizado o objetivo do presente trabalho, seus fundamentos, motivações e metodologia adotada, importa concretizar mais especificamente o que se pretendeu atingir com a sua realização, nomeadamente as questões central e derivadas que nos orientaram ao longo da investigação.

Pergunta de Partida (PP): *Quais as principais linhas de orientação política e estratégica de desenvolvimento do SSI no sentido de o tornar mais eficiente, eficaz e adequado ao atual ambiente de segurança?*

Da pergunta de partida resultam **Perguntas Derivadas (PD)** a que importa também responder:

PD1 – Como se caracteriza o SSI?

PD2 - Quais são as principais FFSS do SSI?

PD3 – Quais são as competências mais relevantes das principais FFSS?

PD4 – Quais são as principais competências diferenciadoras dessas FFSS?

PD5 – Poderiam, à semelhança do sucedido para o SIRP, ser criadas estruturas partilhadas/comuns a todas as FFSS?

PD6 – A redução do número de atores do Sistema Operativo do SSI, traz vantagens à sua ação/produto operacional?

Decorrentes das questões levantadas e dos objetivos do projeto, pretende-se encontrar as respostas adequadas às hipóteses abaixo levantadas.



H1 – O atual Modelo Policial, que está na base do SSI, está perfeitamente adaptado ao atual quadro de ameaças.

H2 – O atual Modelo Policial, apesar de válido, apresenta algumas incongruências e poderia ser melhorado através da implementação de alguns ajustes.

H3 – O atual Modelo Policial não responde às necessidades do País e, como tal, necessita ser totalmente reestruturado / substituído por outro.

H4 – O SSI poderia, à semelhança do sucedido com o SIRP, fundir alguns serviços/estruturas de apoio e suporte ou outros, criando estruturas partilhadas/comuns, que sirvam transversalmente todas as FFSS.

H5 – A redução do número de atores do SSI tende a melhorar a sua eficiência e eficácia.

H6 – A redução do número de tutelas do SSI tende a melhorar a sua eficiência e eficácia.

É utilizada a referenciação automática do *Microsoft Word*, estilo *Harvard-Anglia*.

Em Anexo A pode ser consultado um mapa que contém a Linha de Orientação Metodológica.

Organização e conteúdo da investigação

Com o intuito de responder à questão central, questões derivadas e validar as hipóteses, o trabalho encontra-se organizado em quatro capítulos, aos quais acrescem introdução e conclusões.

Assim, na introdução, é efetuada uma primeira abordagem ao tema e contexto da investigação, dirimindo-se a sua importância, objeto e delimitação. É, ainda, definida a metodologia seguida e exposta a sua organização e conteúdo.

No primeiro capítulo é efetuado um breve enquadramento concetual, por forma a garantir a unicidade de interpretação dos principais conceitos relativos à temática estudada.

No segundo capítulo é efetuada uma análise do ambiente de segurança e das principais ameaças que emergem do mesmo.

No terceiro capítulo é estudado pormenorizadamente o SSI português, analisando-se, particularmente, os antecedentes da sua reforma, a Lei que o define e baliza, a caracterização das principais FFSS que o compõem e os principais domínios da Segurança Interna, para, dessa avaliação, extrair as suas principais incongruências e fragilidades.

No quarto capítulo são analisados alguns elementos que estiveram/poderão vir a estar na base da anterior/futura reforma do SSI.



Por fim, extraem-se as necessárias conclusões, procurando-se validar as hipóteses e responder às perguntas derivadas e de partida que orientaram a investigação.



1. Enquadramento Conceptual

O termo Segurança conhece, hoje, uma tal diversidade de conceitos que torna difícil a tarefa de “lhe atribuir um significado inequívoco” (Alves, 2008, p.43). Por exemplo, ao consultarmos o Dicionário Priberam da língua portuguesa⁵, encontramos onze significados distintos, entre os quais a “qualidade do que é ou está seguro” ou o “conjunto das ações e dos recursos utilizados para proteger algo ou alguém”.

Tais significados, se bem que de utilização generalizada, são claramente insuficientes quando se pretende abordar esta temática num trabalho de índole científica, nomeadamente estando em causa órgãos que desempenham um papel preponderante na realização do Estado de Direito Democrático, como são as FFSS.

Como refere Sarmiento (2009, p.61), “a edificação do Estado Soberano, concebido como detentor legítimo do monopólio dos instrumentos de violência organizada, foi sempre legitimada pela necessidade de segurança das pessoas”.

Assim, para efeitos do presente trabalho, adotámos a definição proposta por Alves (2008, p.51), “Segurança é o estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à condução de atividades, no seu interior ou em seu proveito, sem rupturas”⁶

Complementarmente, importa identificar, também, a terminologia seguridade ou sentimento de segurança, que “exprime a tranquilidade de espírito, nascida da confiança que se tem (ou da opinião em que se está) de que não há perigo” (Couto, 1988, p.32).

Assim, o sentimento de insegurança corresponde a “uma manifestação de medo ou inquietação, individual ou coletiva, cristalizada sobre o crime” (Lourenço & Lisboa, 1998, p.52), isto é, “não pode ser encarado como um medo irracional, visto que o desenvolvimento deste temor ou preocupação é fruto da construção social, estabelecida de forma racional, da realidade percecionada pelos indivíduos” (Idem, *Ibidem*).

Sem deixar de referir a importância de alguns conceitos conexos, como Segurança Humana ou Segurança Nacional, interessa-nos, especialmente, o conceito de Segurança Interna.

Conforme definido no Art.º 1.º da LSI, a Segurança Interna é “a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas,

⁵ Disponível em <http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=seguran%E7a> [Consultado em 13Nov2011].

⁶ Entendendo-se, segundo o autor, ambiente como sendo qualquer espaço mais tudo o que ele contenha (pessoas, instalações, equipamentos, atividades, conhecimento, etc.) e por ruptura quaisquer interrupções abruptas, não desejadas e suscetíveis de causar danos.



proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”.

Com a emergência das comumente designadas “novas ameaças”, como sejam os terrorismos, a imigração ilegal e os tráficos, suportadas em organizações de criminalidade transnacional, de matriz desterritorializada, organização difusa, fortemente apetrechadas, cada vez mais violentas e com alcance global, todo o ambiente estratégico sofreu profundas alterações, esbatendo-se cada vez mais esta distinção entre segurança interna e externa.

Logo, “ameaças “tradicionais” concorrem com “novas” ameaças, com carácter assimétrico e transnacional e com elevada imprevisibilidade quanto à sua emergência (tempo, local e forma), intensidade e ritmo de evolução” (Teixeira et al., 2006, p.11), sendo que “a transformação das ameaças tradicionais, a emergência das ameaças transnacionais e a consequente emergência de novos riscos, apontam para que a segurança não se esgota no uso da força, mas reclama, entre outras, e pelo menos, a componente proteção e socorro” (idem, ibidem, p.31).

Tornou-se assim evidente, nomeadamente a partir dos atentados de 11SET01, nos Estados Unidos da América (EUA), que ameaças com estes contornos não podem ser combatidas sem uma perfeita sinergia entre Estados, envolvendo todos os mecanismos/instrumentos/meios ao seu alcance – políticos/militares/policiais/sociais/económicos/religiosos, etc. - numa abordagem multidisciplinar e multifacetada, às escalas local, regional, nacional, internacional e global.

O reconhecimento desta realidade levou à realização em Lisboa, em 16-19MAI11, do “*Transatlantic Symposium on Dismantling Transnational Illicit Networks*”, em que EUA e União Europeia (UE), numa iniciativa conjunta, juntaram diversos países da América Latina, América do Sul, África e Europa para debater a necessidade de estabelecimento dessas redes de confiança e da mudança de paradigma inerente à partilha de informações entre os mesmos – a substituição do tradicional *need to know*, por um, cada vez mais essencial e determinante, *need to share*.



2. O Ambiente de Segurança

No sentido de que estudar o SSI português não é o mesmo que estudar outro SSI qualquer, por mais próximo ou idêntico que, à partida, possa parecer, torna-se imperioso fazer uma abordagem ao ambiente de segurança português, efetuando a sua caracterização genérica.

a. O Contexto Internacional

Os atentados de 11SET01, a par da tragédia humana, trouxeram a consciencialização de vulnerabilidades desconhecidas, destruindo a ideia de segurança que enformava o espírito do designado mundo ocidental. Como descrito pelo Professor Rui Vilar, na abertura da conferência “Terrorismo e Relações Internacionais”, “perante a nossa estupefação e incredulidade, um absurdo brutal, tornou-se um risco permanentemente possível de acontecer em qualquer lugar e em qualquer país” (2006, p.16).

Não obstante esta realidade e não tendo nos últimos anos aumentado a ameaça terrorista na Europa, “no contexto internacional, continuam a existir condições propícias para a persistência desta ameaça com origem na ideologia da *Al Qaida Core*, que alimenta o projeto da *Jihad* global e é a fonte de inspiração de organizações afiliadas e associadas, bem como de pequenos grupos e de indivíduos isolados” (SSI, 2012, p.27).

Em 2003, a UE, na Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (EEMS), para além do terrorismo, elegia como principais ameaças a proliferação das armas de destruição maciça (ADM), os conflitos regionais, o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Portugal, por sua vez, no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), refere que deverá estar preparado para dissuadir e, se necessário, enfrentar, qualquer agressão armada ao seu território, à sua população, às suas FFAA ou ao seu património, no quadro de um conflito generalizado ou de ataque localizado, fazendo ainda particular referência ao terrorismo, à proliferação de ADM, ao crime organizado transnacional e a atentados contra o ecossistema.

A importante revisão e reforço da EEMS, ocorrida em 2008, alargando o quadro das ameaças, reconhece que “quanto mais complexos forem os desafios que enfrentamos, mais flexíveis temos de ser”, pelo que “é essencial que se disponha de estruturas de comando adequadas e eficazes e de capacidades a nível de quartel-general”, havendo “que reforçar a nossa aptidão para articular os conhecimentos especializados do domínio militar com os do domínio civil, desde a conceção até à execução das missões, passando pela fase de planeamento” (Conselho UE, 2008, p.9).



Ainda no âmbito da UE, em 2010, é iniciado o processo de elaboração de uma estratégia de segurança interna, para combater “os principais riscos ligados à criminalidade e as ameaças com que se confronta a Europa hoje em dia, tais como o terrorismo, as graves formas de criminalidade organizada, o tráfico de droga, a cibercriminalidade, o tráfico de seres humanos, a exploração sexual de menores e a pornografia infantil, a criminalidade económica e a corrupção, o tráfico de armas e a criminalidade transfronteiras” (Conselho UE, 2010, p.2), através de um “modelo de segurança europeu para responder aos seguintes desafios: proteger os direitos e as liberdades; melhorar a cooperação e a solidariedade entre os Estados-membro; atender às causas da insegurança e não apenas aos seus efeitos; colocar no topo das prioridades a prevenção e a antecipação; implicar todos os sectores que tenham uma função a desempenhar na proteção pública (político, económico, social, etc.); informar os cidadãos sobre as políticas de segurança; e, por último, reconhecer a interdependência entre segurança interna e segurança externa elaborando uma abordagem de “segurança global” com os países terceiros” (Conselho UE, 2010, p.2).

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), como resultado da Cimeira de Lisboa, em 2010, aprovou um novo conceito estratégico, onde são identificadas como principais ameaças o terrorismo e a proliferação de armas nucleares e outras ADM, afirmando-se ainda como suscetíveis de afetar o ambiente de segurança as “instabilidades ou conflitos fora das suas fronteiras, decorrentes de extremismo, terrorismo e tráficos de armas, narcóticos e pessoas; ciberataques dirigidos a organizações governamentais, empresas, redes de transportes e abastecimento, ou outras infraestruturas críticas; perturbações das rotas de comunicações, transportes e trânsito de pessoas e bens (...); condicionantes ambientais ou de recursos” (Ribeiro, 2011, p.7).

Por sua vez, o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) 2011, refere que “é possível elencar diversos fenómenos que se configuram como ameaças (potenciais ou reais) globais à segurança, tais como o terrorismo, os diversos tráficos (pessoas, armas, estupefacientes), que se desenvolvem no contexto da criminalidade organizada transnacional, a espionagem, as ciberameaças e a proliferação de armas de destruição em massa” (SSI, 2012, p.27).

Independentemente das diferenças pontuais entre todos estes importantes documentos, fácil é verificar que o “core” de ameaças que elencam é comum, sendo que tal como concluído no relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança, “a Estratégia identificou uma série de ameaças e desafios que punham em causa os nossos



interesses em matéria de segurança. Cinco anos depois, eles mantêm-se: alguns tornaram-se mais agudos, todos eles se tornaram mais complexos” (UE, 2008, p.3).

Exemplo desta crescente complexidade é a relativamente recente interligação entre fenómenos criminais/grupos criminosos, constituindo-se “redes de redes” criminosas, em que aproveitando a especificidade e mais-valias de determinada atividade/grupo, se desenvolvem parcerias atinentes a aumentar a capacidade de atuação, diminuindo os riscos e aumentando os lucros. Entre estas “alianças”, assumem particular relevância as relações entre “narcotráfico/financiamento de organizações terroristas, ou facilitação da imigração ilegal/circulação de extremistas, que têm orientado o esforço de avaliação das ameaças de origem externa à segurança internacional e nacional” (SSI, 2012, p.29).

b. O Contexto Nacional

Se, como vimos, algumas ameaças, nomeadamente de carácter transnacional ou internacional, se constituem como fator de insegurança para a comunidade internacional, na sua globalidade, não podem, em resultado, ser desconsideradas a nível nacional, ainda que com maior ou menor probabilidade, intensidade ou relevância.

No caso específico do terrorismo transnacional de matriz islamista, sabe-se que Portugal não é um alvo prioritário dos grupos terroristas. Ainda assim, convém não esquecer que, fazendo parte dos países ocidentais, sendo membro de diversas alianças e organizações internacionais, como sejam a UE e a OTAN, Portugal se pode constituir como alvo de oportunidade, nomeadamente aquando da realização de eventos de grande visibilidade internacional.

Continua, assim, atual, a análise de um ex-diretor do SIS, que “o nosso país situa-se numa espécie de “zona cinzenta”, da qual o máximo que se pode dizer é que não está tão “próximo” do problema que a ocorrência de atentados se situe a nível da grande probabilidade, mas que também não está tão “longe” em termos de essa possibilidade ser considerada negligenciável” (Pereira, 2005, p.42).

Em Portugal, depois da detenção, pela GNR, de operacionais do movimento independentista/terrorista basco *Euskadi Ta Askatasuna (ETA)*, em 09JAN10, e da descoberta e desarticulação, em 04FEV10, pela mesma FSeg, de uma segunda célula, cresceram os receios de utilização do país como ponto de recuo daquela organização.

“O fato de a ETA ter anunciado a ‘cessação definitiva da sua atividade armada’ não afasta o risco de reutilização do TN como base de recuo ou de fuga de operacionais ou como local de retaguarda para a sua eventual reorganização operacional” (SSI, 2012, p.34),



até porquanto aquela organização já nos habituou a, em momentos de maior fragilidade operacional, aproveitar as tréguas, que entretanto declara, para se reorganizar.

No que se refere particularmente à segurança interna, 2011 caracterizou-se pela diminuição da criminalidade violenta e grave, ainda que esta se revista “de contornos progressivamente mais violentos e mais graves” (SSI, 2012, p.30) e, como tal, geradores de “medo ou inquietação, individual ou coletiva” (Lourenço & Lisboa, 1998, p.52), sentimentos que, como vimos, caracterizam o sentimento de insegurança.

Em termos de criminalidade geral, “durante o ano 2011, GNR, PSP e PJ registaram um total de 405.288 participações de natureza criminal” (SSI, 2012, p.37), “o que representa um decréscimo de 2% (-8.312 ocorrências criminais registadas), quando comparado com o ano anterior, consolidando, assim, a tendência de descida observada nos últimos 3 anos” (idem, ibidem, p.43).

Na divisão por categorias de crimes, verificou-se que as mesmas “apresentam uma distribuição idêntica à registada nos últimos anos, em que a criminalidade contra o património representa mais de metade dos registos, uma tendência que deverá manter-se ou mesmo acentuar-se nos tempos mais próximos, pelas razões já referidas.

c. Criminalidade Comparada na UE

Tal como sublinhado no RASI, a análise comparativa e da criminalidade em diversos países da UE é particularmente favorável para o nosso país. Efetivamente, pese as dificuldades de comparação de dados⁷, é facilmente verificável que os nossos indicadores de criminalidade se encontram muito abaixo da média europeia – de acordo com os dados do relatório “*Crime and Criminal Justice, 2006-2009*”, do *Eurostat*, “Portugal continua a apresentar a 2.^a menor taxa de criminalidade por 1.000 habitantes, sendo apenas superado pela Grécia” (SSI, 2012, p.41).

⁷ O *Eurostat* apenas tem disponíveis estatísticas criminais relativas ao ano de 2009, pelo que os dados de criminalidade do nosso país utilizados são também relativos a esse ano.



País	Nº Habitantes	Crimes - 2009	Crimes/1.000 Habit.
Suécia	9.256.347	1.405.626	152
Bélgica	10.753.080	1.044.242	97
Dinamarca	5.511.451	491.792	89
Finlândia	5.326.314	431.598	81
UK	61.595.091	4.785.771	78
Holanda	16.485.787	1.232.482	75
Alemanha	82.002.356	6.054.330	74
Áustria	8.355.260	591.597	71
Luxemburgo	493.500	32.378	66
França	64.366.894	3.521.256	55
Espanha	45.828.172	2.335.034	51
Itália	60.045.068	2.629.831	44
Portugal	10.627.250	416.058	39
Grécia	11.260.402	386.893	34

Ilustração 1 - Quadro Comparativo Criminalidade Participada na UE (SSI, 2012, p.41)

Se bem que, tradicionalmente, se considere Portugal um país de “brandos costumes”, procurando atribuir os seus baixos índices de criminalidade às características da população, forçoso será reconhecer que algum mérito as FFSS terão nestas estatísticas.

“Por outro lado, de acordo com os dados inscritos no Relatório do Eurobarómetro 76 - tabela de resultados – “*Public Opinion in the European Union*” - publicado em DEC11, o crime/insegurança surge em 4.º lugar na média das principais preocupações dos cidadãos europeus, em resposta à pergunta “Neste momento, quais são os dois problemas mais importantes a enfrentar (pelo nosso País)?” (SSI, 2012, p.42), sendo que, à mesma pergunta, nas respostas dos cidadãos portugueses “este item surge na 5.ª posição das suas preocupações (com um valor de 8%), abaixo da média europeia, que apresenta um valor de 11%” (idem, ibidem), resultados que valorizam o SSI português e a efetividade da ação das suas FFSS.



3. O Sistema de Segurança Interna Português

a. Antecedentes

Sentida há muito a sua necessidade, o “pontapé de saída” para a reformulação do SSI foi dado, formalmente, através da assinatura, em novembro de 2005, entre o IPRI e o Ministério da Administração Interna (MAI), de protocolo para o desenvolvimento, pelo primeiro, de estudo sobre a “Reforma do Modelo de Organização do SSI”, cujo Relatório Preliminar data de 05JUN06.

Neste último documento, era exaustivamente analisado o SSI então vigente, efetuando-se o seu diagnóstico a partir do estudo da evolução da criminalidade e da identificação e avaliação das ameaças.

A partir daquela avaliação foi deduzido um novo conceito de Segurança, em que “o Estado, na *governance* da segurança, não sendo o único, continua a ser o ator central e a ter o papel preponderante, com a tripla qualidade de prestador, dinamizador e regulador da segurança” (idem, ibidem, p.36), descrevendo-se e avaliando-se o SSI português, utilizando como referência outros países europeus com modelos dual (Espanha, França, Bélgica e Áustria) e as condicionantes de ordem europeia, que impendem sobre os Estados-membro e, finalmente, identificando os seus pontos críticos (Anexo B).

Sendo exaustiva a listagem de pontos críticos detetados, permitimo-nos referenciar, face à sua importância, a multiplicidade de atores e tutelas; a ausência de uma efetiva instância de coordenação operacional; a duplicação de competências funcionais, territoriais e de meios; a inexistência de um único sistema de informação criminal; a separação entre dois níveis de IC e dispersão da cooperação policial internacional.

Partindo daquele diagnóstico, foi produzido um Relatório Final, publicado em dezembro do mesmo ano, no qual, se projetou a “arquitetura de um novo SSI” (Lourenço, 2006, p.14), que tinha como pedra angular um SG/SSI e cujo funcionamento se defendia “apoiado pela criação de um Sistema de Prevenção, Ordem Pública e Investigação Criminal (SPRING)” (idem, ibidem), que integra as FFSS, ao qual se juntam, de acordo com as diferentes “situações de segurança”, outros sistemas e atores de intervenção complementar e subsidiária, como sejam as Forças Armadas (FFAA), o SIRP, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), ou outros que, caso a caso, se possam constituir como uma mais-valia, em observância dos princípios da modularidade e da geometria variável, conforme o quadro seguinte.

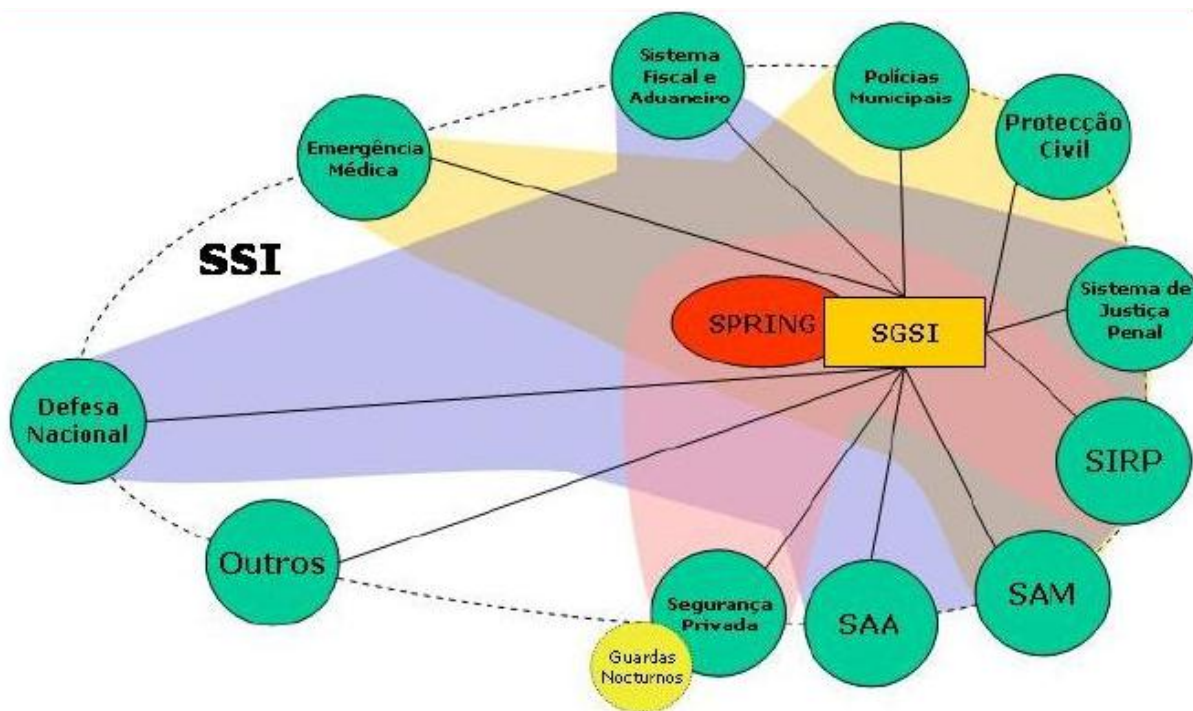


Ilustração 2 - Geometria Variável do SSI (Loureço, 2006, p.33)

Em consequência desta proposta, a 19MAR07, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, o Governo aprovou as opções fundamentais do, então designado, Sistema Integrado de Segurança Interna, estabelecendo as orientações para a reforma do SSI.

b. Modelo em Vigor

“O modelo do SSI corresponde à definição de estratégia política, sobre a organização e meios afetos à função segurança, tendo em conta, por um lado, os limites, as formulações e as finalidades estabelecidas no conceito e, por outro, o quadro de riscos e ameaças” (Pedroso, 2009, p.50). A sua reforma consubstanciou-se, a nível legislativo, pela aprovação não só da nova LSI, mas também de novas Leis Orgânicas da GNR, PSP e PJ, assim como da Lei da Organização da Investigação Criminal (LOIC), processo que ficou totalmente concluído no início de 2009.

(1) A Lei de Segurança Interna

Aprovada pela Lei 53/2008, de 29AGO, a LSI, estabelece, no Art.º 11.º, como órgãos do SSI, o Conselho Superior de Segurança Interna (CSSI), o SG/SSI e o Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), definindo as diversas competências de cada um destes órgãos [assim como as Assembleia da República (AR), do Governo e do Primeiro-Ministro (PMin), no âmbito da Política de Segurança Interna (PSI)].



Assim, compete á AR a definição da PSI e ao Governo a sua condução, através do Conselho de Ministros e do PMin. Por sua vez, o CSSI é um órgão consultivo interministerial, com a responsabilidade de auxiliar o PMin no exercício das suas competências, nomeadamente em situações de grave ameaça à segurança interna.

Verdadeiramente inovador foi a criação da figura do SG/SSI, na dependência direta do PMin ou, por sua delegação, do MAI (Art.º 14.º), ao qual foram atribuídas “competências de coordenação, direção, controlo e comando operacional” (Art.º 15.º), as quais são, por esta ordem, discriminadas nos artigos seguintes.

Nas competências de coordenação, para além das diversas articulações que lhe compete efetuar, quer entre as FFSS, quer entre estas e outros órgãos, como seja o SIRP ou a emergência médica, compete-lhe ainda ser o garante do cumprimento do Plano de Coordenação, Controlo e Comando Operacional das FFSS.

Quanto às competências de direção, “tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das FFSS” (Art.º 17.º), como seja garantir a interoperabilidade entre os seus sistemas de informação.

Entre as competências de controlo, destacam-se os casos de policiamento de grandes eventos ou outras operações planeadas de elevado risco ou ameaça e gestão de incidentes tático-policiais graves, todos mediante condições específicas definidas na lei. A cimeira da OTAN de 2010 e a visita a Portugal de Sua Santidade, O Papa Bento XVI, foram dois exemplos onde estas competências foram exercidas, ainda que de forma muito aquém do permitido pela LSI.

Particularmente relevante é a possibilidade do SG/SSI, em “situações extraordinárias, determinadas pelo PMin (...) de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança” (Art.º 19.º), através dos seus dirigentes máximos, exercer comando operacional sobre as FFSS, grau acima do qual só existe o comando completo.

A dimensão operacional é garantida pelas FFSS, distinguindo a LSI aquelas que “exercem funções de Segurança Interna” (Art.º 25.º, n.º 2) – GNR, PSP, PJ, SEF e SIS – dos órgãos da AMN e do Sistema da Autoridade Aeronáutica (SAA), que, “exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respetiva legislação” (Art.º 3.º).

Por fim, assinale-se o acolhimento legal feito à Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), até aqui apenas assente em dois despachos do PMin.



Em síntese, pode-se referir que, com a entrada em vigor da atual LSI, o SSI “para além do papel de enquadramento e fiscalização reservado à AR, ao nível da direção, decisão e execução política, o sistema tem como vértice o PMin, que coordena a ação dos quatro ministros que tutelam FFSS ou órgãos que exerçam funções de segurança: da DN (órgãos da AMN), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (órgãos do SAA), da Justiça (PJ) e da Administração Interna (GNR, PSP, SEF e SIS)” (Pedroso, 2009, p.56).

(2) Dimensão Operacional – O Modelo Policial

Em conformidade com as vantagens já reconhecidas, nomeadamente na Resolução supra, o SSI consagrou a dualidade das duas principais FSeg, mantendo a GNR a sua natureza militar, por oposição à natureza civil da PSP.

Na reforma do SSI, não acolhendo nenhum dos cenários levantados no estudo do IPRI, mas em conformidade com a aludida Resolução, não se registou qualquer diminuição de estruturas, seja a nível das tutelas, seja ao dos principais atores, mantendo-se, assim, todas as restantes FFSS, nomeadamente PJ e SEF, e o Ministério da Justiça (MJ) com a tutela da PJ.

Como vimos anteriormente, a dimensão operacional do SSI é-lhe garantida pelas “polícias” que o constituem, nomeadamente as FFSS, tornando-se, assim, importante proceder à sua descrição/estudo.

A palavra polícia remete-nos para o Art.º 272.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), que, no seu n.º 1, a caracteriza com uma tríplice função – “defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”.

De acordo com uma das caracterizações efetuadas por Valente, para além de FFSS, as polícias podem ser polícia de ordem e tranquilidade públicas, polícia administrativa e polícia judiciária (2012, p.28). De referir que a designação de “polícia judiciária” não pretende designar a PJ, mas sim a atividade de polícia desenvolvida no foro criminal sob a direção das autoridades judiciárias (AJ), nos termos já referidos.

Por sua vez, “polícia administrativa incide sobre bens, direitos ou atividades” (Ruiz, 2008, p.1), definindo-a Sérvulo Correia como a “atividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de atos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estas venham a ou continuem a lesar bens sociais, cuja defesa preventiva através de atos de autoridade seja consentida pela Ordem Jurídica” (1994, p.393).



A designação OPC encontra-se definida no Art.º 1.º do Código de Processo Penal (CPP) como “todas as entidades e agentes policiais a quem caiba levar a cabo quaisquer atos ordenados por uma AJ ou determinados por este Código”.

Aqui chegados, torna-se importante, complementando o anteriormente referido, delimitar de forma inequívoca estes dois conceitos – FFSS e OPC. Assim, “nem todas as FFSS são OPC, como é o caso do SIS, e vários são os OPC que não são FFSS, como a ASAE” (Pereira, 2011, p.49), sendo que as FFSS, são tuteladas pelo poder executivo (PMin; MAI; MJ; SG/SSI; MDN), enquanto os OPC, atuam na dependência funcional do poder judicial (Ministério Público (MP), Juiz de Instrução Criminal; Juiz), “os elementos que não desenvolvem atividades de IC atuam sob dependência hierárquica, enquanto os elementos que pertencem às subestruturas de IC atuam no âmbito do processo, com observância da hierarquia, é certo, mas sob dependência funcional de uma AJ em concreto” (idem, ibidem, p. 49-50).

Repare-se que o SG/SSI, que possui poderes de coordenação, direção, controlo e comando operacional sobre as FFSS, no SIC tem um papel perfeitamente secundário, com as suas competências muito limitadas pelas competências do MP, “não podendo sequer aceder à informação constante no Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC)” (Pereira, 2011, p.49).

Sendo verdade que a LSI apenas refere GNR, PSP, PJ, SEF e SIS como as FFSS que “exercem funções de Segurança Interna” (Art.º 25.º, n.º 2) e os órgãos da AMN e do SAA, como aqueles que, “exercem ainda funções de segurança” (n.º 3), não é menos verdade que, num mero exercício de memória, rapidamente nos lembramos de diversas outras entidades que exercem funções policiais, em sentido lato, como sejam a ASAE, a Polícia Judiciária Militar (PJM), PMun, etc., independentemente de assumirem ou não a condição de FFSS, OPC ou outra.

No intuito de estudarmos o Modelo Policial português, particularizemos, então, as principais FFSS que o constituem:

(a) A Guarda Nacional Republicana

A GNR, conforme estabelecido na Lei 63/2007 - Lei Orgânica da GNR (LOGNR) - é uma “FSeg de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”. “Pela sua natureza e polivalência, a GNR encontra o seu posicionamento institucional no conjunto das forças militares e das FFSS, sendo a única FSeg com natureza e organização militares” (GNR, 2010, p.1), demonstrando



“ser uma força bastante apta a cobrir em permanência, todo o espectro da conflitualidade em quaisquer das modalidades de intervenção das Forças Nacionais, nas diversas situações que se lhe possam deparar, desde o tempo de paz e de normalidade institucional ao de guerra, passando pelas situações de crise, quer a nível interno, quer no externo (como foram os casos de Timor e do Iraque)” (GNR, 2010, p.1).

A GNR observa uma dupla dependência, do MAI e do MDN. A tutela do MDN cinge-se à uniformização, normalização da doutrina militar, do armamento e do equipamento, na medida em que, em tempo de guerra ou estado de sítio, as forças da GNR são colocadas na dependência operacional do CEMGFA, através do seu comandante-geral (Art.º 2.º LOGNR).

(b) A Polícia de Segurança Pública

A PSP, de acordo com o estabelecido na Lei 53/2007 – Lei Orgânica da PSP (LOPSP) - “é uma FSeg, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa”, encontrando-se na dependência do MAI, sem prejuízo de ser colocada na dependência operacional do CEMGFA, em caso de guerra ou estado de sítio.

A PSP, com atribuições de segurança e de polícia semelhantes às da GNR, desenvolve o essencial da sua ação nos grandes centros urbanos, o que traduz a principal distinção entre as duas FSeg.

No cumprimento da sua missão, de “assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos” (Art.º 1.º n.º 2 LOPSP) a PSP tem como filosofia norteadora de atuação, a “permanente busca do ponto de equilíbrio nos conflitos de valor sempre presentes no plano da segurança interna, nomeadamente: liberdade versus segurança; e ordem pública versus direitos, liberdades e garantias” (PSP, n.d., p.1).

(c) Polícia Judiciária

A PJ, de acordo com o estabelecido na Lei 37/2008 – Lei Orgânica da PJ (LOPJ) - é um “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa”.

A reter desta designação, o facto de ser classificada como um Serviço de Segurança, por oposição à GNR e PSP, que, como vimos, são FSeg.

Contrariamente à GNR e PSP, que na al. d) dos n.º1 e 2 (respetivamente) do Art.º 3.º das suas Leis Orgânicas referem a atribuição de “desenvolver as ações de IC e contraordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas AJ ou solicitadas pelas



autoridades administrativas”, a LOPJ refere taxativamente a missão de coadjuvar “as AJ em processos relativos a crimes cuja deteção ou investigação lhe incumba realizar ou quando se afigure necessária a prática de atos que antecedem o julgamento e que requerem conhecimentos ou meios técnicos especiais” (Art.º 1.º LOPJ).

Relativamente às suas atribuições e competências, as mesmas estão divididas em duas grandes áreas: prevenção e deteção criminal e IC.

(d) O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

O SEF “é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do MAI, com autonomia administrativa” (Art.º 1.º DL 252/2000 – Lei Orgânica do SEF (LOSEF)).

Nos termos do mesmo artigo e diploma, é um OPC que, “no quadro da PSI, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em TN”.

(e) Atribuições e Competências

“GNR e PSP são FSeg orientadas para o cumprimento integral das funções básicas do SSI, prevenção, ordem pública, IC e informações” (Pedroso, 2012, p.4), competindo-lhes essencialmente “garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a proteção de pessoas e bens, prevenindo a criminalidade em geral e a prática de atos contrários à lei e regulamentos” (Rodrigues, 2012, p.3). São ambas OPC de competência genérica.

As suas Leis Orgânicas têm um formato similar, com as respetivas competências genéricas, muito idênticas⁸, diga-se, descritas nos n.º 1 (GNR) e n.º 2 (PSP) do Art.º 3.º e competências específicas, verdadeiramente distintivas, nos n.º 2 (GNR) e n.º 3 (PSP) daquele artigo e diplomas.

Entre estas, assumem particular relevância a proteção e conservação da natureza, o ordenamento do trânsito nas redes viárias principal e complementar, a vigilância, fiscalização e interseção costeira, a prevenção e investigação de infrações fiscais e tributárias e a prestação de Honras de Estado, na GNR e o licenciamento, controlo e fiscalização do fabrico, armazenamento, transporte, utilização e transporte de armas, munições e explosivos, o licenciamento e controlo da atividade de segurança privada e a segurança pessoal a altas entidades, na PSP.

⁸ As únicas diferenças são as atribuições da Guarda na proteção e conservação da natureza (Art.º 3.º, n.º 2 al. a) da LOGNR) que a PSP não possui e a possibilidade de participação em missões internacionais no âmbito policial e de proteção civil (Art.º 3.º, n.º 1 al. o) da LOGNR), contra apenas as de âmbito policial na PSP.



A PJ, que, como vimos é essencialmente uma polícia criminal, tem a incumbência de investigação, em regime de exclusividade, das formas mais graves de criminalidade, nomeadamente para um vasto catálogo de crimes expresso na LOIC. “Por atribuição própria, relativamente aos crimes cuja investigação lhe está cometida de forma reservada, por atribuição partilhada, em matéria de crimes do âmbito da atividade específica de outras entidades (Unidade de Ação Fiscal [UAF] da GNR, SEF e Comissão do Mercado de Valores Mobiliários [CMVM]), ou por deferimento da AJ competente, poderá proceder à investigação de qualquer tipo de crime, enquanto a GNR e a PSP investigam os crimes não incluídos no âmbito da competência reservada de outros OPC e aqueles que lhe sejam atribuídos por deferimento decidido pela AJ” (Pedroso, 2012, p.4).

Relativamente ao SEF, é uma “uma típica polícia de fronteiras, orientada para o controlo e fiscalização de estrangeiros, bem como de todos os aspetos administrativos inerentes à passagem de fronteiras” (Pedroso, 2012, p.5). É um OPC de competência específica, cujas atribuições se centram na investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas e crimes conexos.

c. Os Domínios da Segurança Interna

Por um lado, “a segurança é um desígnio nacional e uma função prioritária do Estado” (Clemente, 2012, p.91), que, “ao garantir a segurança interna no seu território afirma soberania, quer na ordem interna, quer na ordem internacional” (Alves, 2011, p.35). Noutra perspetiva, sublinhando que todos os cidadãos “têm direito à liberdade e à segurança” (Art.º 27.º, n.º 1 CRP), “uma das formas de melhorar e preservar a segurança pública, projetando na sociedade um maior sentimento de segurança, é através de uma solidariedade coletiva, encorajando todos os cidadãos a desempenhar o seu papel como membros da sociedade” (Fernandes, 2012, p.160).

A polícia, designada ao tempo da Revolução Francesa de “administração pública, era, então, toda a ação do Príncipe, dirigida a promover o bem-estar e comodidade dos vassallos” (Caetano, 2004, p.1145), “é, ou deve ser, hoje, um garante da liberdade do cidadão face às ofensas ilícitas concretizadas e produzidas quer por outrem, quer pelo próprio Estado” (Valente, 2012, pp.45-46), sendo que a sua legitimidade “emana de uma conceção clara de que a Polícia não está ao serviço do poder pelo poder (do poder partidário-político), mas ao serviço dos interesses da comunidade e do ser humano, consagrados na ordem jurídica legítima, válida, vigente e efetiva” (Valente, 2012, p.155).



A segurança, enquanto atividade conduzida pelo Estado concretiza-se nos seguintes domínios:

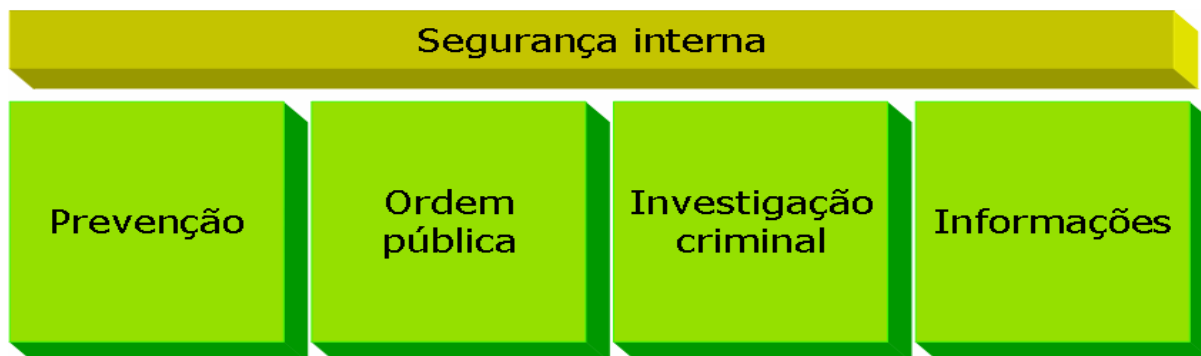


Ilustração 3 - Domínios Fundamentais do SSI (Lourenço, 2006, p.19)

Tendo em conta que foi este o entendimento acolhido pelo estudo do IPRI, parece avisado que sejam também estes os domínios a utilizar no presente trabalho.

(1) Prevenção

“Prevenir é segurar – a ação policial é essencialmente preventiva: prevenir consiste em agir de modo a reduzir a frequência ou a gravidade do delito. Hoje, o patrulhamento apeado da via pública representa a forma tradicional de prevenção (Clemente, 2012, p.102).

Atribuição nuclear das denominadas “polícias de giro”, isto é das FSeg uniformizadas que têm à sua responsabilidade parcelas de território sobre as quais exercem a sua competência, a prevenção da criminalidade e demais ilícitos, é a principal função da polícia, sendo determinante na ação de GNR e PSP.

Com o atrás descrito não se pretende minimizar o importante trabalho das demais FFSS, nomeadamente PJ e SEF, nesta área, até porque, como as próprias FFSS não se cansam de referir, a prevenção (em sentido lato) é um dever partilhado, mas tão só referir que prevenção e territorialidade são indissociáveis, estando unidas pelo patrulhamento policial. E, se bem que todas as FFSS atrás referidas possuam competência em todo o TN, apenas GNR e PSP possuem responsabilidades territoriais e executam ações de patrulhamento.

“Ao patrulhar a via pública, o agente policial envia uma mensagem dissuasiva ao delinquente: a prática do delito afigura-se arriscada e pouco rentável – o risco de deteção supera o prémio. Por isso, a ausência (ou baixa frequência) do patrulhamento, visível e uniformizado (...) abre caminho à incivilidade” (Clemente, 2012, p.102) e ao crime.



A prevenção é um desígnio de todos, polícias, cidadãos, poder central e autárquico, estruturas de solidariedade social, instâncias formais e informais de controlo social, etc., e é também neste quadro de “parcerias e responsabilidades partilhadas que se desenvolve o policiamento comunitário, no qual se integram os diversos programas específicos orientados para a prevenção de comportamentos de risco e para a proteção dos grupos de pessoas mais vulneráveis aos fatores críticos da insegurança. A intervenção proactiva de proximidade⁹, a par da fiscalização de polícia administrativa, constitui a parte essencial do trabalho preventivo realizado pelas FFSS” (Pedroso, 2009, p.112).

Entre os programas especiais de policiamento, assumem particular relevância o “Escola Segura”, “Apoio 65, Idosos em Segurança”, “Apoio à Vítima – Violência Doméstica”, “Contratos Locais de Segurança (CLS)”, “Não estás à venda”, entre outros. Destes programas, e muitos mais poderiam ser referidos, apenas o último é desenvolvido por uma FFSS que não a GNR/PSP, neste caso o SEF.

Ainda relativamente a estes programas, não podemos deixar de referir a nova abordagem efetuada pela PSP que os congrega num Modelo Integrado de Policiamento de Proximidade (MIPP), assegurando, assim, uma estratégia comum de atuação e complementaridade.

Como facilmente se verifica, a prevenção constitui o *core business* das FFSS, que lhe dão particular relevância através de diversos programas específicos de policiamento de proximidade e das inúmeras ações de patrulhamento e fiscalização que, diariamente, realizam.

“Assinala-se que, contrariamente à indefinição e dispersão de competências e responsabilidades no âmbito da investigação criminal, em matéria de prevenção e ordem pública, não há qualquer dúvida quanto a quem faz o quê, já que a responsabilidade das FS é determinada pelas respetivas competências territoriais” (Pedroso, 2009, p.114).

(2) Ordem Pública

Subsiste alguma confusão quanto à terminologia associada a este conceito, especialmente entre manutenção e reposição de ordem pública.

Por oposição ao conceito de ordem, surge ainda o conceito de desordem. Sendo certo que “a vida social admite um mínimo de desordem, logo a ordem pública representa

⁹ Proximidade entendida com “ação orientada quer para os problemas concretos das populações, quer para a subjectivação que estas fazem desses mesmos problemas” (DGAI, 2009, p.XV)



o ponto de equilíbrio entre a desordem suportável e a ordem indispensável” (Clemente, 2012, p.99).

Como descrito pelo mesmo autor, na mesma obra, “tradicionalmente, a noção de ordem pública distingue-se de segurança pública, face aos valores tutelados, contudo (...) certos comportamentos tipificam simultaneamente um perigo para a ordem e segurança” (Clemente, 2012, p.100).

Independentemente da discussão que possa ser efetuada à volta destes dois conceitos, nomeadamente de qual engloba qual¹⁰, permitimo-nos evocar S. Tomás de Aquino que, a propósito da ideia de tempo, referia que sabia muito bem o que era, desde que não lhe pedissem para o definir.

Assim, partindo de uma base de que a ordem pública se traduz por uma situação de normalidade social em que ordem indispensável e desordem aceitável se encontram equilibradas, constatamos que, tal como na prevenção (conceito que, como vimos, aqui também se aplica), a manutenção da ordem pública se encontra perfeitamente associada à territorialidade, isto é, cada uma das FSeg, é responsável pela manutenção (e reposição) da ordem pública na respetiva área de atuação, aplicando-se a mesma conclusão que utilizámos no subcapítulo anterior.

(3) Investigação Criminal¹¹

De acordo com o Art.º 1.º da LOIC, “a IC compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo”.

Relativamente ao SIC, o mesmo é, porventura, aquele em que existe maior segmentação de competências entre as diferentes FFSS, que aqui assumem mais consistentemente a designação de OPC.

Efetivamente, à exceção do SIS, que, como vimos anteriormente, não pode exercer funções policiais, todas as restantes FFSS são, à luz do Art.º 3.º, OPC de competência genérica ou específica de investigação. Assim, por referência expressa, GNR, PSP e PJ são

¹⁰ O próprio RASI evita esta discussão englobando “segurança e ordens públicas” (2012, p.160)

¹¹ Para efeitos de melhor compreensão e respeitando o princípio da economia de esforço, neste subcapítulo referiremos predominantemente a LOIC, escusando-nos a repetir, repetidamente (passe o pleonasma) este fato em todas as referências, discriminando, porém, toda a restante legislação abordada.



OPC de competência genérica e o SEF e ASAE¹², por inferência, OPC de competência específica, sendo que esta última, não assume a qualidade de FFSS.

Por outro lado, reserva a LOIC à PJ o papel central no SIC, atribuindo-lhe competência reservada para um vasto leque de crimes, uns cuja competência é exclusiva, isto é, não pode ser delegada a outros OPC (Art.º 7.º, n.º2) e outros cuja competência de investigação “desde que tal se afigure, em concreto, mais adequado ao bom andamento da investigação”, pode ser deferida a outro OPC (Art.º 7.º, n.º 3 e Art.º 8.º). A PJ é, ainda competente para investigar outros crimes cuja investigação lhe seja “cometida pela AJ competente” (Art.º 7.º, n.º 1) e os crimes previstos no n.º 4 do Art.º 7.º, mas neste caso “sem prejuízo das competências da UAF da GNR, do SEF e da CMVM”¹³.

GNR e PSP possuem “competência genérica para a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros OPC e ainda dos crimes cuja investigação lhes seja cometida pela AJ competente” (Art.º 6.º).

A UAF da GNR, possui competência específica para a investigação dos crimes tributários e aduaneiros, como resulta da conjugação do Art.º 3.º, n.º 2, alínea d) e Art.º 41.º, n.º 1 da LOGNR e do Art.º 8.º, n.º 4, da LOIC, sendo que essa competência é “partilhada” com a PJ, no caso de crimes tributários de valor superior a € 500 000 (Art.º 7.º, n.º 4 al. a).

O SEF, por sua vez, é competente para a investigação dos crimes de auxílio à imigração ilegal e associação de auxílio à imigração ilegal, tráfico de pessoas e falsificação ou contrafação de documento de identificação ou de viagem, falsidade de testemunho, perícia, interpretação ou tradução, conexos com os crimes anteriormente referidos (Art.º 7.º, n.º 4 al. b), c) e d)), cujas competências, nos termos do mesmo artigo e diploma, “partilha” com a PJ.

A PJM, que recorde-se não é FFSS, e nos termos do Art.º 2.º do seu Estatuto (EPJM) - Lei n.º 97-A/2009, de 03SET – “é um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça, organizado hierarquicamente na dependência do membro do Governo responsável pela área da DN” possui “competência específica para a investigação dos crimes estritamente militares” (Art.º 4.º, n.º 1 do EPJM) e “competência reservada para

¹² No caso da ASAE não pode deixar de se referir o Acórdão 358/08.3ECLSB.L1-9, de 25JUN09, do Tribunal da Relação de Lisboa, que não lhe reconhece competências de OPC, por inconstitucionalidade dos artigos 3.º, al. aa) e 15.º do DL 274/2007, de 30JUL, por violação do art.º 164.º, al. u) da CRP - reserva relativa de competência da AR.

¹³ Nestes casos “a investigação criminal é desenvolvida pelo OPC que a tiver iniciado, por ter adquirido a notícia do crime ou por determinação da autoridade judiciária competente” (Art.º 7.º, n.º 5).



a investigação de crimes cometidos no interior de unidades, estabelecimentos e órgãos militares” (Art.º 4.º, n.º 2 do EPJM). Neste caso esta competência pode ser deferida na PJ, nos casos e termos dos n.ºs 2 e 3 do Art.º 8.º da LOIC e “não prejudica a competência conferida à GNR pela LOIC, ou pela respetiva Lei Orgânica para a investigação de crimes comuns cometidos no interior dos seus estabelecimentos, unidades e órgãos” (Art.º 4.º, n.º 4 do EPJM).

Por fim, a CMVM é competente para a investigação de crimes relativos ao mercado de valores mobiliários (Art.º 7.º, n.º 4 al. d), “partilhando” também esta competência com a PJ, nos termos do mesmo artigo.

Esta repartição de competências, como, julga-se, se demonstra nos parágrafos anteriores, começa por causar dificuldades em perceber quem faz o quê, ou melhor, quem é competente para quê, obrigando a diálogo e coordenação permanente entre todos os OPC, para resolver conflitos de competências (em última instância a competência para dirimir estes conflitos de competências pertence, caso a caso, às AJ) evitar a realização de investigações paralelas ou mesmo de investigações à margem das respetivas competências – repare-se que é perfeitamente possível que tal aconteça, bastando para tal a existência de duas tipificações diferentes do mesmo crime, logo na sua fase inicial ou a existência de um crime agravado pelo resultado¹⁴.

Este modelo é, reitera-se, único na Europa e vai em sentido contrário a todas as reformas policiais efetuadas nos diversos países europeus, onde a opção tem sido, sistematicamente, por polícias de competência integral.

O modelo português, com “corpos superiores de IC”, divisão das tipologias de crimes e de investigação por “mais graves”, “mais organizados”, “mais complexos”, etc., prejudica a necessária visão holística da criminalidade, em que o pequeno furto pode ser uma das atividades preparatórias de um atentado terrorista. Depois, para fazer face a este défice de continuidade da informação e investigação criminal, criam-se estruturas de coordenação “umas atrás das outras”, como sejam, a título de exemplo, o GCS, a UCAT ou as Unidades de Coordenação e Intervenção Conjunta (UCIC).

“O que parece resultar inequívoco de tudo o que vem sendo exposto é que o modelo de investigação criminal em Portugal, com competências e atribuições segmentadas pelos

¹⁴ Por exemplo, um crime de ofensa à integridade física grave será da competência de investigação da GNR ou PSP, passando para a alçada da PJ, se, em momento posterior, a vítima vier a falecer.

vários OPC, não parece ajustado à tipologia e abrangência das ameaças atuais” (Pedroso, 2009, p.110).

(4) Informações

O domínio das Informações é, normalmente associado aos Serviços de Informações, como se verifica no estudo do IPRI, que considera que “o núcleo duro do SSI deve integrar apenas três grandes vertentes – prevenção, ordem pública e IC” (Lourenço, 2006, p.41), configuração que parece, “de resto, justificada pela relativa autonomização do SIRP ocorrida recentemente” (idem; ibidem). Assim, no âmbito do SSI, aquele estudo apenas considera as Informações inerentes à IC, isto é, as informações criminais, conforme o quadro seguinte:

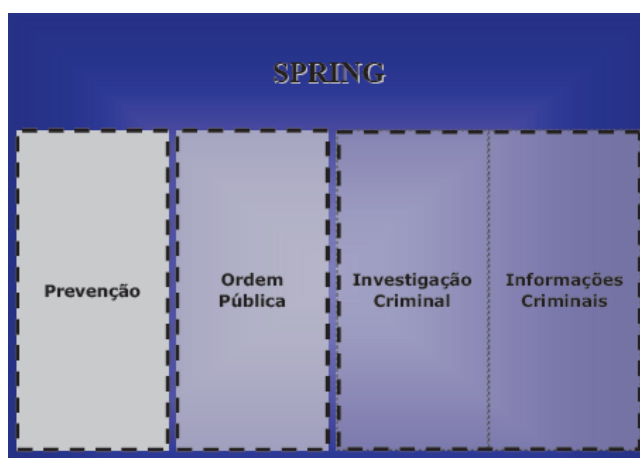


Ilustração 4 - Domínios Fundamentais do SPRING (Lourenço, 2006, p.41)

No mesmo sentido vai o RASI, que na parte relativa às informações revela que “a atuação dos Serviços de Informações portuguesas...” (SSI, 2012, p.109).

Não podemos, de todo, concordar com esta posição.

Primeiro porque, tal consistiria em aceitar que toda a atividade das FFSS é “feita às cegas” ou, pior ainda, que é orientada, em exclusividade, pelos Serviços de Informações. Segundo porque tal implicaria a inexistência do próprio conceito de “*Intelligence Led Policing*”, isto é, policiamento orientado pelas informações¹⁵ ou a prevalência da informação criminal sobre todo o restante “edifício” de informações das FFSS, o que seria o desvirtuar da atividade policial: em vez de a IC ser um subsistema do SSI, seria o SSI um subsistema da IC.

Como será fácil de ver, nada disto acontece.

¹⁵ Repare-se na preocupação da GNR de efetuar um levantamento do número de idosos a viver sozinhos/isolados, para efeitos de planeamento.



Contrariamente ao que estes documentos parecem indicar, todas as FFSS possuem células de informações que, a todo o tempo, pesquisam, analisam e produzem informações. A PJ terá até a sua grande vantagem competitiva na produção e partilha de informações a nível internacional, não só ao nível da EUROPOL e INTERPOL, mas também através de contatos estabelecidos ponto-a-ponto.

A GNR e a PSP são, por excelência, as polícias com maior acesso a dados e informações, que trabalham de forma sistemática para dotar os respetivos comandos de informação atempada e pertinente.

O SEF, por sua vez, está obrigado nos termos das competências específicas que possui a efetuar controlo da entrada de cidadãos em TN, baseados em análise de risco, o que, naturalmente, não pode efetuar sem informações.

Repare-se que, no próprio RASI, é reconhecido pelos Serviços de Informações que “quanto à cooperação no plano nacional, refira-se a colaboração com as restantes FSS, principalmente no âmbito da UCAT, com vista à avaliação cabal de situações suspeitas e à partilha de informações tendentes à prevenção da ameaça e à redução das vulnerabilidades”.

Neste domínio, todas as FFSS têm o seu próprio sistema de informações: a GNR, o Sistema Integrado de Informações Operacionais de Polícia (SIIOP); a PSP, o Sistema Estratégico de Informações (SEI); a PJ, o SIIC e o SEF, o Sistema Integrado de Informações (SII/SEF), sendo ainda responsável pela gestão do *National Schengen Information System (NSIS)*.

Assim, poder-se-á concluir que existem, efetivamente, informações policiais, as quais se distinguem claramente das informações produzidas pelos Serviços de Informações. De fato, enquanto “as informações policiais são o conjunto de informações destinadas ao cumprimento das missões policiais legalmente estabelecidas, situando-se a um nível instrumental, mais estratégico-operativo, com o fim de suportar a atividade das estruturas operacionais (...), as informações de segurança têm como destinatários os órgãos de decisão política ou as chefias de topo das autoridades policiais, revestindo um carácter transversal em termos de conteúdo, pois abrangem fatores macroeconómicos, sociais, políticos e culturais, que abrangem dimensão regional, nacional e mesmo internacional, podendo assumir uma natureza meramente estratégica ou também operativa” (Moleirinho, 2009, p.81).



Dentro das informações policiais, que são instrumentais de todo o trabalho das FFSS, situam-se, então, as informações criminais, as quais estão, naturalmente, relacionadas com a atividade das polícias enquanto OPC.



d. Incongruências e Fragilidades do Sistema

Face às opções tomadas na implementação do atual SSI, nomeadamente no que se refere ao seu modelo policial, torna-se evidente que muitos dos pontos críticos elencados no estudo do IPRI continuam a não ter resposta, nomeadamente as fragilidades resultantes da multiplicidade de atores e tutelas, mas também as que decorrem da dispersão/conflito de competências, em áreas tão sensíveis como a IC e as informações.

Como referido pelo entrevistado n.º 1, “o SSI, mesmo após a criação do cargo de SG/SSI, mantém as fragilidades e incongruências que motivaram a reforma em 2007-2009: défice de coordenação, dispersão de tutelas e atores; fragmentação das competências de IC; compartimentação da informação criminal; multiplicidade de canais e órgãos de cooperação policial europeia e internacional” (Pedroso, 2012, p.2).

Ficou-se, assim, por medidas intermédias, não se reduzindo o número de atores, como pensamos, a seu tempo, ser inevitável, nem de tutelas, continuando não só a ter diversas FFSS, mas mantendo-as até dispersas em diversos Ministérios. Repare-se que, também no âmbito do SIRP, se optou pela criação do cargo de Secretário-geral e criação de serviços partilhados, em detrimento da solução de unificação dos Serviços de Informações, como é defendido em muitos quadrantes da sociedade portuguesa e estará novamente a ser equacionado.

Como refere Pedroso, “o modelo de segurança interna português, fruto de uma evolução marcada pela criação de serviços autónomos especializados para responder a questões específicas, quando se poderia ter optado pela criação de departamentos funcionais no seio das FFSS já existentes, está manietado por constrangimentos organizacionais, traduzidos na dispersão de responsabilidades políticas e na ausência de uma verdadeira unidade de direção e comando, que afetam negativamente os níveis de eficácia policial, de eficiência económica e do desempenho global do SSI” (2012, p.2).

Repare-se que, por exemplo, é perfeitamente possível que um mesmo estabelecimento seja alvo de quatro fiscalizações sucessivas, no mesmo dia/noite, bastando para tal que quatro Polícias diferentes – GNR ou PSP, enquanto localmente competentes; ASAE, condições de higiene ou outra; PJ, tráfico de estupefacientes; SEF, controlo de estrangeiros - tenham agendado operações para aquele local no mesmo dia.

No âmbito da UE, a realidade é muito diferente, nomeadamente porque os países “ou dispõem de uma única polícia ou porque as polícias dependem de uma mesma tutela” (Pedroso, 2009, p.75). No país vizinho, para além da unidade ao nível da direção política (Ministério do Interior), em 2006, como corolário das diversas medidas adotadas após os



atentados de 11MAR04, procedeu-se à unificação da direção operacional, colocando *Guardia Civil* e *CNP* na dependência da *Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil*. Na sequência das eleições legislativas espanholas, de 2011, essa Direção foi extinta e substituída por duas outras, uma da *Policía* e outra da *Guardia Civil*, que respondem perante o Secretario de Estado de *Seguridad*, a quem compete o comando da *Policía* e da *Guardia Civil*, sendo também responsável pela direção dos órgãos de coordenação do SSI (Real Decreto 400/2012, de 17 de *febrero*).

No mesmo sentido, em França, na reforma de 2009, a *Gendarmerie Nationale* saiu da alçada do Ministério da Defesa e passou para o Ministério do Interior (equivalente ao MAI), medida com a dupla função de saída das polícias/tarefas de policiamento da alçada da defesa e da diminuição/centralização de tutelas.

Subsistindo ainda exemplos, à semelhança do português, de existência de mais do que uma tutela e diversas FFSS, a verdade é que as alterações ocorridas nos últimos anos, um pouco por toda a Europa, apontam para a diminuição do número de atores e/ou número de tutelas, como são os casos já referidos de Áustria, Bélgica ou França.

No que respeita ao SIC, a opção portuguesa passou pela manutenção da divisão/sobreposição de competências, com a aposta num modelo singular face aos parceiros europeus, onde a expressão “polícia judiciária”, corresponde a uma função e não a uma entidade, com as diferenças daí resultantes.

No caso espanhol, em que, curiosamente, aquando da reestruturação do seu SSI, a opção tomada fora a de fusão do *Cuerpo Superior de Policía* (similar à PJ) com o, então designado, *Cuerpo de Policía Nacional* (semelhante à PSP), no já referido CNP, em matéria de IC ambas as Polícias passaram a ter unidades de polícia judiciária, desempenhando integralmente aquela função.

No caso francês quando é referida a *Police Judiciaire Française*”, também aqui se trata de uma área funcional das FFSS, como, no caso da *Gendarmerie*, se pode verificar em <http://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/fre/Sites/Gendarmerie/Presentation/PJ>.

Voltando ao SSI português, parece pouco ponderada a colocação do SG/SSI sob a dependência do MAI, por delegação do PMin, quando o mesmo tem que coordenar FFSS pertencentes a Ministérios diferentes. Esta medida, naturalmente, traduz-se numa espécie de inversão hierárquica que não faz qualquer tipo de sentido.

O défice de articulação do SSI também é evidente na cooperação internacional, onde, contrariamente à totalidade dos restantes países europeus, o Gabinete Nacional SIRENE, a Unidade Nacional EUROPOL e o Gabinete Nacional INTERPOL, não se



encontram integrados numa instância única, nem sequer possuem um *workflow* comum, por forma a garantir a unicidade de resposta, aquando de solicitações internacionais.

Mais uma vez, para garantir a articulação entre aquelas entidades, nomeadamente entre o Gabinete Nacional SIRENE e a Unidade Nacional EUROPOL, foi estabelecido um protocolo, cuja maior virtude (quicá o seu objetivo) é poder ser referido e mostrado aquando das avaliações Schengen, como aquela que Portugal foi alvo recentemente.

Nestas avaliações, diga-se, quer em 2003, quer novamente em 2010/2011, é apontado a Portugal a inexistência de um ponto de contato único para a cooperação policial internacional e recomendada a sua implementação, assim como a integração do Gabinete SIRENE, Unidade Nacional EUROPOL e Gabinete Nacional INTERPOL.

Refira-se que, após a avaliação de 2003, foi efetuada uma tentativa de junção destes três importantes instrumentos de cooperação policial na dependência do GCS, no entanto as resistências corporativas travaram esse objetivo.

Outro ponto crítico prende-se com o modelo de partilha de informação entre as FFSS, relevando-se a inexistência de um sistema de informações comum e a consequente profusão de sistemas próprios com as óbvias maximização de custos e perdas de eficiência e eficácia global e em cada FFSS. Este “espartilhamento” da informação não serve a nenhuma das polícias e espera-se que venha a ser colmatada a breve trecho com a implantação da Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal (PIIC) estabelecida pela Lei n.º 73/2009, de 12AGO.

Ainda assim, mesmo com todos estes pontos apontados, alguns dos quais de indisfarçável gravidade, parece-nos que o principal problema do SSI atual continua a ser a falta de uma visão global do sistema associada à coragem/capacidade para a impor.



4. Elementos de Análise para a Reforma do SSI

Sendo um fato que o SSI, pese as profundas alterações que sofreu, continua a demonstrar evidentes fragilidades, as quais serão tanto mais perniciosas, quanto maior for a instabilidade social e mais relevantes forem as ameaças à segurança interna, possibilidades que a atual crise económica vem exponenciar.

O projeto do PSD para a reforma do SSI, apresentado em campanha eleitoral, em consonância com todos os documentos abordados, estatui a manutenção do sistema dual que, “na senda aliás de todos os países do sul da Europa, visa restringir a multiplicidade de atores e de tutelas que caracteriza o atual modelo, potenciadores do conflito e do desperdício e, simultaneamente, preservar o princípio da democraticidade, pela não concentração de todo o poder policial numa única força” (PSD, 2011)¹⁶.

Assim, defendia aquele programa a manutenção da GNR, enquanto FSeg de natureza militar, ao mesmo tempo que preconizava a criação de uma Polícia Nacional (PN) “idêntica à atual PSP, vocacionada para a segurança pública nos maiores centros urbanos, retirando-lhe a valência de operações especiais, mas incorporando a PJ e o SEF” (PSD, 2011, p.1), referindo que “a integração num único corpo policial, das vertentes de segurança pública, da IC e estrangeiros, inerentes às atuais polícias civis, garante uma imediata racionalização de recursos, pela redução de órgãos e cargos dirigentes e de estruturas de sustentação e apoio que se situará em mais de 30%” (idem, ibidem).

Com esta alteração, a GNR, manteria as suas competências “vocacionada para a vigilância de todo o território (na perspetiva de uma segurança ambiental cada vez mais exigente, extensiva à proteção de grandes infraestruturas críticas) e subsidiariamente, para tarefas tipicamente policiais nos locais onde não exista a PN, sem perder a vocação de interface com as FFAA” (PSD, 2011, p.2), passando a constar das suas competências “o controlo dos explosivos e a segurança e controlo das plataformas aeroportuárias, bem como a segurança e defesa de todos os pontos sensíveis do TN” (PSD, 2011, pp.2-3).

De referir que, entre outras, uma profunda incoerência neste projeto é definir que o Laboratório de Polícia Científica (LPC) deveria ficar “na dependência do SG/SSI, uma vez que não presta exclusivamente serviço à PN” (PSD, 2011, p.4) mas, por outro lado, criar no seio da mesma polícia, uma Direção de Cooperação internacional Operacional, a qual incluiria o Gabinete Nacional INTERPOL e a Unidade Nacional EUROPOL e “outros

¹⁶ Não se identifica a página por não estar numerada no original – consta de resumo.



considerados necessários sob o ponto de vista operacional internacional” (idem, Ibidem), situação em que, logo à partida, incluiríamos o Gabinete Nacional SIRENE.

Assim, são utilizadas medidas diferentes para situações equiparáveis, uma vez que ambas as situações configuram necessidades transversais às polícias e, assim, deveriam ter soluções que respeitassem o mesmo princípio de independência. Para verificarmos da incongruência deste modelo, bastará pensarmos na dispersão territorial da GNR e as implicações da sua presença ao longo de toda a linha de fronteira terrestre, nomeadamente ao nível da perseguição transfronteiriça (art.º 41.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen).

Nestas e noutras matérias, independentemente da tutela que seja estabelecida pensamos que a melhor solução estará sempre numa lógica de responsabilidade partilhada com rotação temporal da chefia dos órgãos. Por exemplo, rotação a cada três anos da chefia de um futuro Instituto de Cooperação Policial Internacional (ICPI), assim como do Coordenador Nacional dos Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA), sendo que, em simultâneo, os mesmos nunca seriam da mesma FSeg, tal como os respetivos vices.

Nesta mesma ótica, ao debruçarmo-nos sobre o estudo do IPRI, verificamos que o mesmo contempla 3 cenários (X, Y, Z) possíveis, efetuando a análise dos efeitos da sua implementação no conjunto dos pontos críticos do SSI identificados. Assim, grosso modo, o Cenário X implica a junção de PSP e SEF, mantendo-se todo o restante sistema; o Cenário Y, acrescenta ao anterior cenário a unificação das tutelas, passando todas as FFSS (GNR, PN e PJ) para a dependência de um único membro do governo (MAI) e o Cenário Z, em que todas as FSeg de natureza civil são agrupadas, resultando assim duas polícias (PN e GNR) sob uma única tutela.

Independentemente dos efeitos de cada uma destas soluções para cada um dos pontos críticos elencados – algo impossível de analisar aqui - importa reter, por um lado que “a análise comparativa dos cenários envolve, pois, uma enorme multiplicidade de aspetos que devem ser cuidadosamente considerados e ponderados - já que, se por um lado a reforma poderá introduzir inúmeros benefícios, as alterações introduzidas não deixarão também de gerar custos de vária índole, alguns transitórios e outros permanentes, como não pode deixar de se tornar evidente na discussão imediatamente acima” (Lourenço, 2006, p.53) e, por outro, que o estudo conclui que “em todos os domínios, os benefícios gerados pelo Cenário Z são sempre idênticos ou superiores aos do Cenário Y, e que os benefícios gerados pelo Cenário Y são sempre idênticos ou superiores aos do Cenário X” (p. 59).



Não pode, ainda, deixar de se relevar que o mesmo estudo fazia referência a que “o sentido da reforma proposta corresponde sempre a uma redução no número de atores político-estratégicos (tutelas), no número de atores operacionais (FFSS) e, concomitantemente, a um aumento na eficácia em termos do comando, controlo e coordenação do SSI” (Lourenço, 2006, p.44), relacionando, assim, a diminuição de tutelas e atores com aumento de eficácia ao nível do comando e controlo.

Cumprido, então, assinalar que, embora sejam documentos claramente distintos, com objetivos também diversos e com diferentes níveis de pormenorização, o estudo do IPRI e o projeto do PSD vão no mesmo sentido da unificação de FFSS e de centralização de tutelas, correspondendo a proposta do PSD, em linhas gerais, ao Cenário Z do referido estudo.

Deste ponto de vista, podemos então identificar quer a centralização de tutelas, quer a unificação de atores, como linhas de evolução do SSI, salientando que as mesmas não são exclusórias, isto é, a aplicação de uma não implica a rejeição da outra, podendo ambas as opções ser tomadas em conjunto ou de forma independente.

Concordando-se ou não com as premissas de unificação de tutelas e/ou atores, importa salientar que, sendo políticos todos os processos de reestruturação dos sistemas de funcionamento do Estado, não são realistas nem aceitáveis os argumentos de instrumentalização ou politização, nomeadamente da IC. Entre os nossos parceiros da UE, a regra é a de tutela única e, na maioria dos casos, polícia única, sem que tal afete a plena realização do Estado de Direito Democrático. A manutenção das idiossincrasias apontadas, isso sim, afigura-se bem mais problemático, uma vez que se traduz numa batalha pelos “pequenos poderes”, com cada Ministério a não querer abdicar de ter a sua polícia (MDN com PJM e PM, Ministério da Economia com ASAE, MJ com PJ, etc.).

Naturalmente, se não é por estar na dependência do MJ que a IC é instrumentalizada, também não seria por estar no MAI, face ao princípio da separação de poderes. Admitir o contrário seria reconhecer tal dependência à atividade de IC desenvolvida por GNR, PSP e SEF, o que nos parece de todo inadmissível.

Por outro lado, os exemplos apontados do LPC e de um possível ICPI são ilustrativos da possibilidade da criação de estruturas partilhadas à semelhança do SIRP, embora aqui sejamos apologistas de uma filosofia ligeiramente diferente, de responsabilidade partilhada, em que, não deixam as FFSS de ser primariamente responsáveis (e responsabilizáveis) pelo funcionamento das mesmas, não sendo necessário



recorrer a “mão-de-obra” externa, diminuindo-se consideravelmente a probabilidade de se constituírem como “forças de bloqueio” ao seu desenvolvimento e bom funcionamento.

Para além dos exemplos já apontados, referem-se, genericamente, as áreas administrativo-logísticas (economia de escala - e.g. central de compras) e atividades de suporte (como sejam nas áreas das comunicações e sistemas de informações) passíveis de acolher aquela transformação.

Em complemento, releva-se das entrevistas efetuadas, a afirmação “a criação de estruturas partilhadas no âmbito do SSI, mais do que uma mera opção, é uma inevitabilidade, para assegurar eficiência e eficácia operacional e viabilizar o equilíbrio económico do sistema” (Pedroso, 2012, p.5).

Curiosamente esta opinião não foi unânime, tendo dois dos entrevistados se manifestado contra tal opção, embora a sua resposta fosse mais direcionada para a vertente operacional, tendo um deles apontado as estruturas partilhadas no SIRP (recursos humanos, finanças e apoio geral, tecnologias da informação e segurança) como exemplo da sua inaplicabilidade no SSI.

Sendo tendencialmente levados a concordar, temos porém que admitir que, em determinadas situações muito específicas, poderá ser vantajoso a criação deste tipo de estruturas, mesmo a nível operacional, como seja o caso da UCAT, em que, parece-nos, faria algum sentido, a existência de uma estrutura permanente de análise e tratamento de informação, complementada por uma sala de operações e uma estrutura diretiva que pudesse, em permanência, acionar os meios e processos que se justificassem.

Face ao exposto, somos levados a aceitar como válida a possibilidade de criação de estruturas comuns, à semelhança do SIRP, como uma linha de evolução possível para a reforma do SSI, a qual tanto poderá ser seguida de forma autónoma, como complementar a outras reformas do sistema, sendo tanto mais premente quanto menos mutações o mesmo sofra.



Conclusões

Nas sociedades contemporâneas é usual dizer-se que o atual mundo globalizado é predominantemente caracterizado por um vasto conjunto de ameaças, em que, juntamente com os fenómenos criminais conhecidos e que remontam aos primórdios da civilização, coabita uma nova tipologia de ameaças, vulgarmente designadas de “novas ameaças”, caracterizadas por possuírem alcance, efeitos e repercussões potencialmente ilimitados.

Ao efetuarmos a caracterização do ambiente securitário em que as FFSS operam, verificamos que o mesmo se apresenta como extremamente volátil, onde a interação do interno e do externo, do simples e do complexo, do real e do potencial, do individual e do coletivo são constantes e permanentes, representando e implicando “que as FSS tenham de reagir a fenómenos transnacionais globalizados, obtendo respostas num quadro de cooperação reforçada, interna e internacionalmente, (...) feita em simultâneo com a necessidade de responder a fenómenos “clássicos” e a desafios sobejamente conhecidos e que decorrem da própria estrutura e dinâmica da sociedade portuguesa. O ‘velho’ o ‘novo’, o ‘esperado’ e o ‘inesperado’, o ‘conhecido’ e o ‘desconhecido’ coexistem e são parte de uma mesma realidade social. É para esta realidade, e a partir dela, que o SSI português tem que se renovar em termos de composição e funcionamento (Lourenço, 2006, p.29).

Como verificámos ao longo do presente trabalho, a manutenção da ordem e segurança de pessoas e bens é uma função essencial do Estado, constituindo um dos pilares sobre os quais toda a sociedade é estruturada. Esta atividade, a que chamamos segurança interna, insere-se dentro de um conceito amplo de Segurança Nacional, sendo uma função das FFSS, sem prejuízo da intervenção supletiva de outros atores, nos termos definidos na legislação em vigor.

Tamanha importância mereceria, porventura, melhor definição ao nível do seu enquadramento conceptual, que, como vimos é muito deficiente, fazendo-se a utilização, bastas vezes indiscriminada, de conceitos como polícias, FSeg, Serviços Segurança e ÓPC, sem que a mesma reflita a necessária distinção entre os mesmos.

Este simples fato que, no âmbito do presente estudo, contribuiu para alguma indefinição inicial, apenas ultrapassada através de consenso entre orientador e orientado, relativamente às linhas de investigação e ao seu objeto último, é bem elucidativo de alguns dos problemas que afetam a “organização policial” do país.

Centrados nestas questões e tomando como linha de partida o modelo de SSI resultante da reorganização de 2009, empreendemos o presente estudo, no sentido de



verificar da sua adequabilidade ao quadro de ameaças contemporâneo e, conseqüentemente, da necessidade da sua revisão e, nesse caso, traçar as linhas políticas e estratégias que devem presidir à mesma.

No intuito de balizar a investigação, como inicialmente se apresentou, foram definidas hipóteses e colocadas perguntas derivadas, que, uma vez respondidas, permitiriam chegar à pergunta de partida que constituiu o farol de todo o trabalho.

Assim:

H1 – O atual Modelo Policial, que está na base do SSI, está perfeitamente adaptado ao atual quadro de ameaças.

Esta hipótese não foi validada, na medida em que, mesmo possuindo inegáveis virtualidades, o SSI mantém grande parte das vulnerabilidades que motivaram a sua reforma. Efetivamente, não obstante alguns passos importantes no sentido da racionalização do sistema, onde pontifica a criação do cargo de SG/SSI, o modelo existente continua a demonstrar inúmeras fragilidades, algumas delas que se traduzem em fatores geradores de ineficácia e ineficiência, como sejam a dispersão de tutelas, a de segmentação competências ou a compartimentação das informações.

É ainda de relevar que, mesmo a função de SG/SSI se encontra, de alguma forma, constringida na sua liberdade e efetividade de atuação pela decisão, pouco acertada diga-se, de delegação de competências num Ministro que não tutela todas as FFSS.

H2 – O atual Modelo Policial, apesar de válido, apresenta algumas incongruências e poderia ser melhorado através da implementação de alguns ajustes.

Esta hipótese foi validade, na medida em que, embora não constituindo uma verdadeira reforma, nem colmatasse todas as suas vulnerabilidades (ou a grande maioria das mesmas), seria relativamente fácil a adoção de medidas parciais que se traduziriam em melhorias significativas, algumas das quais decorrentes, tão-somente, do cumprimento das regras estipuladas, como sejam a não delegação de competências no MAI, da dependência do SG/SSI e a implementação da PIIC.

H3 – O atual Modelo Policial não responde às necessidades do País e, como tal, necessita ser totalmente reestruturado/substituído por outro.

Considera-se a hipótese parcialmente validada, porquanto não se podendo considerar que o mesmo não responde às necessidades do país, ainda assim se considera que o mesmo deve ser alterado, na medida que as incongruências que apresenta e as fragilidades que denota não só não tendem a diminuir, muito pelo contrário, como ainda não serão suscetíveis de responder a uma evolução do quadro de ameaças. Efetivamente, se

é hoje comumente aceite que quanto menor o número de tutelas e de atores, tendencialmente maior será a capacidade de comando, controlo, coordenação e flexibilidade sistema, com as inerentes repercussões ao nível da eficiência e eficácia, conforme o quadro seguinte:

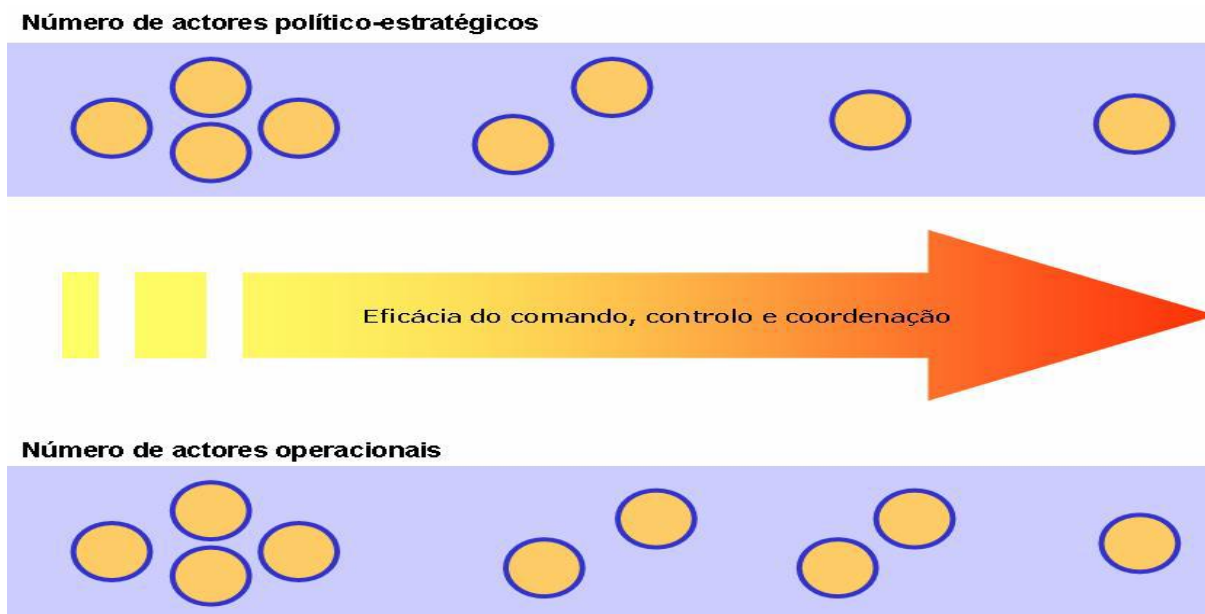


Ilustração 5 – Relação Número de Atores / Eficácia do Comando, Controlo e Coordenação (Lourenço, 2006, p.45)

Nestes termos, parece-nos prudente que, em vez de aguardar pela confirmação de um prognóstico já efetuado, cujos sintomas, por mais de uma vez se fizeram sentir, com acusações mútuas entre FFSS e reparos externos em avaliações ao nível da UE, se aja proactivamente, aprofundando e implementando os estudos já efetuados, até porque as principais ameaças a tais medidas, longe de diminuírem, tenderão a acentuar-se com o tempo.

H4 – O SSI poderia, à semelhança do sucedido com o SIRP, fundir alguns serviços/estruturas de apoio e suporte ou outros, criando estruturas partilhadas/comuns, que sirvam transversalmente todas as FFSS.

Esta hipótese foi validada, identificando-se as áreas administrativo-logística, atividades de apoio, comunicações e sistemas de informações e formação, como mais suscetíveis de criação daquelas estruturas. Considera-se, porém, que, mais do que uma lógica de estruturas comuns sob tutelas supra-FFSS, se deve apostar preferencialmente numa lógica de responsabilidade partilhada entre as FFSS, a exercer em regime rotativo e equilibrado, a exemplo do que sucede com a Direção do IESM, no âmbito das FFAA.

H5 – A redução do número de atores do SSI tende a melhorar a sua eficiência e eficácia.



A hipótese foi validada, tendo já sido respondida na verificação da H3.

A acrescentar a este dado, releva-se que, como verificado no estudo do IPRI e referenciado no presente estudo, quanto maior a agregação proposta em cada um dos três cenários elencados, maiores eram também os benefícios associados.

H6 – A redução do número de tutelas do SSI tende a melhorar a sua eficiência e eficácia.

A hipótese foi validada, tendo já sido respondida na verificação da H3.

Repare-se que, na sequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001, nos EUA, ou de 11 de Março de 2004, em Espanha, a linha de orientação político-estratégica daqueles países foi similar, seguindo uma orientação agregadora, orientada no sentido da unidade de tutela e unidade de comando¹⁷. Nos EUA múltiplas agências foram congregadas no *Department of Homeland Security*, enquanto em Espanha, como vimos, as principais FSeg, foram colocadas sob um comando único.

Ilustrativo deste fato é o próprio reconhecimento que lhe é feito pela LSI, quando, para as situações mais graves, confere ao SG/SSI comando operacional sobre as FFSS.

Verificadas as hipóteses levantadas, procuraremos seguidamente responder objetivamente às PD suscitadas. Assim:

PD1 – Como se caracteriza o SSI?

O SSI caracteriza-se por possuir um sistema dual, onde pontificam e coexistem duas grandes FSeg, de natureza diferente – militar a GNR e civil a PSP, complementadas por dois Serviços de Segurança com funções de polícia e competências muito específicas de polícia criminal, ao nível da criminalidade grave – PJ – , do controlo de estrangeiros e criminalidade relacionada com o auxílio à imigração ilegal – SEF – e de um Serviço de Informações, responsável pela produção de informações estratégicas de segurança. Para além deste núcleo duro, que constituem as FFSS, exercem ainda funções de segurança, em situações identificadas na respetiva legislação, os órgãos da AMN e do SAA. Não sendo identificados na LSI, coexistem ainda um “sem-número” de organismos policiais, com ou sem a designação de OPC, como sejam a ASAE ou as PMun, que, indubitavelmente contribuem para a complexidade do sistema, em sentido lato.

Sendo esta a sua dimensão operacional, ao nível da sua estruturação político-estratégica, releva-se o papel de enquadramento, fiscalização e definição da Política de

¹⁷ Nos EUA múltiplas agências foram congregadas no, então criado, *Department of Homeland Security*, enquanto em Espanha, como vimos, as principais FSeg, foram colocadas sob um comando único.



Segurança Interna desempenhado pela AR, a responsabilidade primária do Governo na sua condução, através do Conselho de Ministros e PMin, este assessorado pelo CSSI, e o papel de “pedra-angular” do sistema desempenhado pelo SG/SSI com as suas competências de direção, controlo e comando operacional.

Em termos muito sucintos, o SSI caracteriza-se pela multiplicidade de tutelas, profusão de atores (e respetiva autonomia de comando) e segmentação de competências.

PD2 - Quais são as principais FFSS do SSI?

As principais FFSS são a GNR, PSP, PJ e SEF, às quais acresce o SIS, que, sendo um Serviço de Segurança, não pode desempenhar ações de polícia.

PD3 – Quais são as competências mais relevantes das principais FFSS?

As competências mais relevantes das diversas FFSS estão reguladas nas respetivas Leis Orgânicas e na LOIC, tendo sido identificadas em 3.b.(2)(e), que aqui damos por integralmente reproduzido.

PD4 – Quais são as principais competências diferenciadoras dessas FFSS?

As principais competências diferenciadoras das referidas FFSS, foram também identificadas no ponto anteriormente referido, pelo que adotamos a mesma metodologia.

PD5 – Poderiam, à semelhança do sucedido para o SIRP, ser criadas estruturas partilhadas/comuns a todas as FFSS?

Resulta claramente do trabalho a possibilidade e, parafraseando Pedroso, a inevitabilidade de criação de estruturas comuns aos diversos níveis, tendo sido elencadas diversas áreas e exemplos em que as mesmas poderiam constituir uma evidente mais-valia para o sistema, como sejam a área administrativo-logística, apoio de serviços (como seja o exemplo das oficinas e mecânicos, referidos no tema), comunicações e sistemas de informações, formação, cooperação policial internacional, autonomização do LPC, etc..

De assinalar que algumas destas estruturas/medidas já existem/estão em execução, como seja a central de compras do Estado ou a Rede Nacional de Segurança Interna.

PD6 – A redução do número de atores do Sistema Operativo do SSI, traz vantagens à sua ação/produto operacional?

No presente trabalho, pensamos, ficou amplamente demonstrado que a diminuição do número de atores aumenta a eficácia e eficiência do sistema, permitindo a maximização de utilização dos meios e a diminuição de custos. Esta foi também uma evidência ressaltada pelo estudo do IPRI e reconhecida pela generalidade dos países europeus, em que todas as reformas efetuadas foram conduzidas no sentido da redução/fusão/agregação de atores e, assim, do aumento da eficácia e eficiência operacional.



Chegados a este ponto, temos então base suficiente para responder à PP, que orientou toda a investigação: *Quais as principais linhas de orientação política e estratégica de desenvolvimento do SSI no sentido de o tornar mais eficiente, eficaz e adequado ao atual ambiente de segurança?*

Ao nos debruçarmos, pela primeira vez, sobre o tema proposto, não pudemos deixar de refletir sobre a razão pela qual, de forma mais ou menos contínua, os mais diversos setores da sociedade portuguesa discutem o número de FSeg, Polícias ou OPC, questão que, eventualmente à exceção de Itália, e independentemente do modelo policial em vigor, temos a pretensão de saber não acontecer nos restantes países europeus.

Descontando as tentativas de introdução do tema na agenda política, por parte de atores motivados por interesses meramente corporativistas, de procura ou alargamento de “espaço vital”, temos para nós que tal só pode ter uma leitura – o número de organizações policiais é efetivamente excessivo e é-o a tal ponto que tal realidade é percecionada ao nível do senso comum.

Esta é uma realidade que não pode ser descurada, como não pode deixar de merecer reflexão a referência efetuada pelo entrevistado n.º 4, que “no seu conjunto, são cerca de vinte os organismos que possuem competências de polícia criminal” (Pereira, 2012, p.5). Na verdade não os contamos, até porque alguns casos resultam de competências muito particulares, descritas numa qualquer lei especial, mas não temos grandes dúvidas que o número será aproximado.

Como perceber, assim, a relativamente recente criação da ASAE? Ou como percecionar que um país da dimensão de Portugal possua uma “polícia de fronteiras”, para um total de cerca de 450.000 imigrantes¹⁸, quando, em Espanha, para valores cerca de dez vezes superiores, tal função é desempenhada por uma simples *Comisaría General de Extranjería y Fronteras* do CNP? Efetivamente... não se percebe.

Se a este dado, juntarmos algumas das conclusões a que anteriormente fizemos referência, como seja a resposta à PD 6, de que a diminuição do número de atores aumenta a eficácia e eficiência do sistema, permitindo a maximização de utilização dos meios e a diminuição de custos, e, atentarmos na possibilidade real de ações de fiscalização sucessiva e descoordenada, sobre o mesmo sujeito, realizadas por diferentes entidades (como exemplificámos em 3.d., não se pode deixar de apontar a redução do número de atores

¹⁸ Segundo últimos dados disponibilizados pelo SEF, no seu sítio da *Internet*, em 2010 o total de população estrangeira a residir em Portugal ascendia a 445.262 (Fonte SEF, disponível em <http://sefstat.sef.pt/distritos.aspx>, consultado em 25 de Abril de 2012).



como uma das principais linhas de orientação política e estratégica para o desenvolvimento do SSI.

Releva-se, contudo, que tal linha de ação, deve ser muito bem ponderada, assente em avaliações objetivas e participadas, com respeito pelas instituições e pelos profissionais que as servem, mas inflexíveis na finalidade, sob pena de, em vez da melhoria da eficácia e eficiência, se obtenha apenas perturbação funcional, frustração e desmotivação.

A investigação realizada evidenciou, também, que a existência de inúmeras tutelas, tornam os sistemas menos flexíveis e dinâmicos, o que, indubitavelmente são fatores de entropia cujos resultados no produto operacional das FFSS não podem deixar de ser negativos.

A este propósito, bastaria atentarmos nos exemplos americano e espanhol, após os atentados terroristas de que foram vítimas, na reforma francesa, ou mesmo na própria LSI, que, recorde-se novamente, atribui ao SG/SSI competências tanto mais abrangentes, quanto maior a gravidade/complexidade da ameaça, para não termos qualquer dúvida que a diminuição ou tendencial unidade de tutela é, também ela, um fator decisivo para a melhoria da eficácia e eficiência do SSI, e, conseqüentemente, deve constituir uma linha de orientação política e estratégica para o seu desenvolvimento.

Se dúvidas houvesse a este propósito, por certo seriam rapidamente dissipadas se, na estrita observância do conceito de geometria variável do SSI, nos “atrevêssemos” a pensar o que seria coordenar uma qualquer ação que, por absurdo, necessitasse do envolvimento de GNR (PSP ou SEF), PJ, PM, PJM, UAF, CMVM, ASAE...

Releve-se neste ponto que a linha de orientação defendida pode ser seguida de forma complementar ou autónoma relativamente à linha de orientação anterior, isto é, não depende do seguimento, ou não, da mesma, embora, naturalmente, a sua adoção simultânea seja aconselhável.

Dos graves problemas identificados no atual modelo do SSI, emergem a compartimentação da informação criminal e a segmentação da IC, as quais além de geradoras de conflitos funcionais e potenciadoras de “animosidades” entre os diversos OPC, são, potencialmente, amplificadoras da ameaça e causa de inação e/ou ineficácia do sistema preventivo.

Se algo de positivo pode resultar dos atentados dos EUA e de Madrid, é a noção da complexidade e abrangência de todo o processo que conduziu à sua realização, evidenciando a interação de bagatelas penais com as mais relevantes ameaças. Tal observação, não deixa dúvidas que, respostas que não sejam também elas holísticas e



abrangentes, estão condenadas ao insucesso, por clara inadequação ao atual quadro de ameaças.

Não é mais possível combater as atuais ameaças, especialmente as mais graves, de forma parcial, dispersa e desagregada, pelo que, no caso de não seguimento da linha de redução do número de atores, se torna necessária uma terceira linha de orientação, centrada na abrangência da resposta, por oposição à sua segmentação, nomeadamente no subsistema de IC.

Uma quarta linha, resultará da criação/implementação de estruturas comuns/partilhadas, conforme plenamente justificado na resposta à PD5, a qual poderá ser utilizada particularmente nas áreas ali propostas e, em termos mais genéricos, desde que o produto da junção das partes seja superior à mera soma aritmética das mesmas.

Como bem sabemos da vida militar, o princípio da unidade de comando é um fator fundamental para o sucesso de qualquer operação.

No âmbito da segurança interna, não se defendendo o mesmo princípio, pelo menos “a tempo inteiro”, eventualmente porque demasiado ciosos de uma realidade a que nos habituámos e da qual não estamos preparados para prescindir, nomeadamente sem provas concretas e irrefutáveis da sua validade, somos levados a concluir, quer por senso comum, quer pelo exemplo anterior, que, tendencialmente, o comando conjunto de mais do que uma, ou de todas as FFSS, poderá, também ele, trazer importantes ganhos de eficácia e eficiência.

Assim, em determinadas condições bem definidas, a tendência para a unidade de comando, poderá também ser uma linha de orientação para o desenvolvimento do sistema. A este nível, cumpre referir que, a sua materialização na figura do SG/SSI, poderá ser uma solução razoável, desde que cumpridos importantes pressupostos, como seja o de que havendo mais do que uma tutela das FFSS, a sua dependência do Primeiro-Ministro não possa ser delegada, ou podendo-o, seja obrigatoriamente numa figura de estatuto hierárquico superior a qualquer uma daquelas tutelas (por exemplo um Vice-PMIn).

Naturalmente, a reforma de um qualquer sistema, sempre aproveita e, simultaneamente, acarreta oportunidades relevantes. Neste caso, nas primeiras identificamos a vontade política de mudança existente (manifestada em sede de campanha eleitoral e não concretizada – ainda? – no programa de governo) e a crise económico-financeira que aponta para a necessidade de redução de custos/maximização de efeitos e, quanto às segundas, a oportunidade para, de uma vez por todas, racionalizar e dar coerência ao Sistema, melhorando a sua eficiência e eficácia e colmatando as lacunas que,



embora identificadas no estudo que lhe deu azo, não foram colmatadas na última reforma do SSI.

Do mesmo modo, uma reforma acarreta sempre ameaças que, particularmente neste caso, não são despiciendas, como sejam a eventual falta de ponderação ou “aventureirismo” na sua realização; as inevitáveis reações corporativas (e corporativistas) quer das FFSS/Polícias, quer das respetivas tutelas; a dificuldade que advirá da integração dos meios humanos dos organismos eventualmente fundidos, seja a nível pessoal/profissional, seja ao nível da integração remuneratória e a insatisfação gerada que, no período inicial, poderá ter efeitos perniciosos do ponto de vista operacional e da capacidade de resposta do sistema resultante.

Refira-se, ainda assim, que estes são problemas que o tempo se encarregará de fazer dissipar, contrariamente ao que resultará da inação, que, em sentido inverso, apenas terá tendência para agravar os problemas existentes.

Independentemente das soluções adotadas, deve sempre ser garantida a existência de mecanismos de controlo e responsabilização, que não só obriguem ao cumprimento preciso das normas legais, como sejam suscetíveis de desincentivar/desaconselhar a adoção de posturas contrárias à sua realização.



Bibliografia

Alves, A.C., 2008. *Em busca de uma Sociologia da Polícia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.

Alves, A.C., 2008. *Introdução À Segurança*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana.

Alves, A.C., 2011. *Contributos para uma Sociologia de Policia*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana.

Anes, J.M., 2006. O Terrorismo Religioso Contemporâneo: Uma Breve Introdução. In *As Teias do Terror*. Lisboa: Ésquilo. pp.91-114.

Borges, M.J.O.M., 2012. *O Modelo Policial Português*. Entrevistado por Altide Cruz. Lisboa: 06ABR2012, 18:00.

Branco, C.G., 2000. *Desafios à segurança e defesa e os corpos militares de polícia*. Lisboa: Sílabo.

Branco, C.G., 2008. Guarda Nacional Republicana – Transformação ou Evolução. *Revista Militar*, 16 Janeiro.

Brunet, A.R.I., 2007. *La seguridad y sus políticas*. Barcelona: Atellier.

Caetano, M., 2003. *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional*. 6th ed. Coimbra: Almedina.

Caetano, M., 2004. *Manual de Direito Administrativo - Vol II*. 10th ed. Coimbra: Almedina.

Canotilho, G. & Moreira, V., 1993. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. 3rd ed. Coimbra: Coimbra Editora.

Cardos, P., 2004. *As Informações em Portugal*. Lisboa: Gradiva/Instituto de Defesa Nacional.

Castro, C.S.e., 2003. *A questão das polícias municipais*. Coimbra: Coimbra Editora.

CEDN, 2003. Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003. *Diário da República — I Série-B N.º 16*, pp.279-87.

Clemente, P.J.L., 1998. *Da Polícia de Ordem Pública*. Dissertação de Mestrado em Estratégia. Lisboa: Governo Civil de Lisboa.

Clemente, P., 2012. Políticas de Segurança: Desafios e Rumos. In *Caos Urbano*. Lisboa: Pactor. pp.91-117.



Conselho UE, 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. Relatório Avaliação. Bruxelas: União Europeia.

Conselho UE, 2010. *Projecto de estratégia da segurança interna da União Europeia: "Rumo a um modelo europeu de segurança"*. Bruxelas: União Europeia.

Correia, S., 1994. *Dicionário Jurídico da Administração Pública*. Volume VI. Lisboa.

Couto, A.C., 1988. *Elementos de Estratégia: Apontamentos para um curso*. Volume I. Lisboa: IAEM.

CRP, 2005. *Constituição da República Portuguesa. Sétima Revisão Constitucional n.º1/2005 de 12 de Agosto*. Lisboa: Diário da República, 1ª Série - parte A - n.º155.

Cruz, A., 2007. *O Papel da GNR no Combate ao Terrorismo*. Trabalho de Investigação Individual. Lisboa: Instituto de Estudos Superiores Militares.

Cunha, J.M.D.d., 2006. *Modelos de Polícia e Investigação Criminal*. V. N. Gaia: Gailivro.

DGAI, 2009. *Manual de Diagnósticos Locais de Segurança: Uma Compilação de Normas e Práticas Internacionais*. [Online] Available at: http://www.dgai.mai.gov.pt/cms/files/conteudos/manual_diag_locais_seguranca.pdf [Accessed 03 Abril 2012].

Easton, D., 1975. *Understanding Public Policy*. 2nd ed. Englewood New York: Prentice-Hall.

Etzioni, A., 2004. *From Empire to Community*. Nova York: Palgrave Macmillan.

Fernandes, J.A., 2012. Educação, Coesão Social e Segurança Pública - o Impacto na Crise e no Caos. In *Caos Urbano*. Lisboa: Pactor. pp.151-65.

GNR, 2010. *Guarda Nacional Republicana*. [Online] Available at: <http://www.gnr.pt/default.asp?do=t04/14tn0vCnnp1/qrsv0vpn1EE> [Accessed 10 Março 2012].

Gouveia, J.B. & (Coord.), R.P., 2007. *Estudos de Direito e Segurança*. Lisboa: Almedina.

Gouveia, J.B., 2005. *Manual de Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina.

IESM, 2011. *NEP n.º DE 218 - Trabalhos de Investigação*. Norma de Execução Permanente. Pedrouços: IESM.

Lawrence, B., 2006. *Mensagens ao Mundo de Osama Bin Laden*. Lisboa: Temas e Debates. Lisboa: Temas e Debates.



Lourenço, N.(.c., 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna - Relatório Final*. Lisboa: IPRI/UNL Instituto Português de Relações Internacionais / Universidade Nova de Lisboa.

Lourenço, N. & Lisboa, M., 1996. Violência, criminalidade e sentimento de insegurança. *Revista Textos*, pp.45-64.

Lourenço, N. & Lisboa, M., 1998. Dez anos de crime em Portugal. Análise longitudinal da criminalidade participada às polícias (1984-1993). *Cadernos do Centro de Estudos Judiciários. N° 17*, pp.15-25.

Moleirinho, P., 2009. *Da Polícia de Proximidade ao Policiamento Orientado pelas Informações*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: UNL.

Moreira, A., 2004. *Informações e Segurança - Estudos em honra do General Pedro Cardoso*. Lisboa: Prefácio.

Moreira, A., 2004. *Terrorismo*. Coimbra: Almedina.

Oliveira, J.F.d., 2001. Os Modelos de Polícia, face à Emergência das Políticas Públicas de Segurança. *Polícia Portuguesa, Separata da Revista n° 128 (Mar-Abr)*.

Oliveira, J.F.d., 2006. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento – A emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra: Almedina.

ONU, 1945. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco.

OTAN, 2010. *Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization*.

PCM, 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*. [Online] Available at: http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf [Accessed 4 abril 2012].

Pedroso, A.T., 2009. *Segurança Interna – O Imperativo da Congruência entre Conceito, Modelo e Sistema Operativo*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: FD/UNL Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.

Pedroso, A.T., 2012. *O Modelo Policial Português*. Entrevistado por Altide Cruz. Queluz, Portugal: 10FEV2012, 15:00.

Pereira, J.A.T., 2005. Da Al-Qaeda às Al-Qaedas. E Portugal? *Revista Atlântico*, 29 setembro. pp.38-43.

Pereira, S., 2005. *Que Papel para as Organizações Internacionais de Segurança e Defesa na Europa?* [Online] Available at: http://www.achegas.net/numero/vinteecinco/sandra_pereira_25.htm [Accessed 26 Fevereiro 2012].



Pereira, R., 2006. Segurança e Justiça em Portugal: Entrevista com Rui Pereira. *Revista Segurança e Defesa*, Novembro.

Pereira, A., 2011. *A Cooperação na Investigação Criminal. Contributos para uma Maximização Operacional*. Dissertação e Mestrado. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.

Pereira, A., 2012. *O Modelo Policial Português*. Entrevistado por Altide Cruz. Setúbal: 20ABR12, 16:00.

PJ, 2001. *Polícia Judiciária*. [Online] Available at: <http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/page/%7BA6DB614E-3197-4A77-BFCD-566DA8AF5A05%7D> [Accessed 14 Março 2012].

Priberam Informática S.A., 2011. *Dicionário Priberam da Língua Portuguesa*. [Online] Available at: <http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx> [Accessed 13 Novembro 2011].

PSD, 2011. *Programa do PSD para a Segurança Interna e para a Justiça*. Programa Eleitoral. Lisboa.

PSP, n.d. *Polícia de Segurança Pública*. [Online] Available at: <http://www.psp.pt/Pages/apsp/quemsomos.aspx?menu=1&submenu=1> [Accessed 13 Março 2012].

Quivy, R. & Campenhoudt, L.V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa.

Quivy, R. & Campenhoudt, L.V., 2008. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Ribeiro, A.d.S., 2011. *O conceito estratégico da NATO*. [Online] Marinha Available at: <http://www.marinha.pt/PT/amarinha/atividade/areacultural/academiade/marinha/Conferencias/Documents/11JAN11.pdf> [Accessed 20 março 2012].

Rodrigues, F., 2012. *O Modelo Policial Português*. Entrevistado por Altide Cruz. Costa da Caparica: 21ABR12, 09:00.

Ruiz, J., 2008. *Poder de Polícia*. [Online] Available at: <http://pt.shvoong.com/law-and-politics/administrative-law/1801215-poder-pol%C3%ADcia/#ixzz1pVX8dEEs> [Accessed 13 Março 2012].

Santos, A.P.R.d., 1999. *O Estado e a Ordem Pública – As Instituições Militares Portuguesas*. Lisboa.

Sarmiento, C.M., 2009. *Política e Segurança - Novas configurações do poder*. Lisboa.



Sivério, P.J.A., 2012. *O Modelo Policial Português*. Entrevistado por Altide Cruz. Pedrouços: 05ABR2012, 17:00.

SSI, 2012. *Relatório Anual de Segurança Interna 2011*. Relatório Anual. Lisboa: Sistema de Segurança Interna.

Teixeira, N., 2002. *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Lisboa.

Teixeira, N.S., Lourenço, N. & Piçarra, N., 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Preliminar*. Lisboa.

Teixeira, N.S., Lourenço, N. & Piçarra, N., 2006. *Estudo para a Reforma do Modelo de Organização do Sistema de Segurança Interna. Relatório Preliminar*. Lisboa.

UE, 2003. *A Secure Europe in a better WorldT European Security Strategy*. Bruxelas.

UE, 2008. *Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança*. Relatório. Bruxelas: Conselho da União Europeia.

Valente, M.M.G., 2012. *Teoria Geral do Direito Policial*. 3rd ed. Coimbra: Almedina.

Veiga, P.M.S., 2001. Segurança e Direitos Fundamentais dos Cidadãos – Os direitos dos cidadãos como fim e limite da actividade de segurança. *Revista da Guarda Nacional Republicana, Pela Lei e Pela Grei: (Jan-Mar)*.

Veiga, P.M.S., 2001. VEIGA, Paula Margarida Santos Segurança e Direitos Fundamentais dos Cidadãos – Os direitos dos cidadãos como fim e limite da actividade de segurança. *Revista da Guarda Nacional Republicana, Pela Lei e Pela Grei: (Jan-Mar)*.

Vilar, R., 2006. O encerramento de um ciclo. In Gulbenkian, F.C., ed. *Terrorismo e Relações Internacionais*. Lisboa, 2006. Gradiva.

Diplomas Legais

Assembleia da República, 1987. *Lei de Segurança Interna*. (Lei n.º 20/87, de 12 de julho, atualizada pela Lei n.º 8/91, de 01 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de fevereiro, pelo Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de maio e pelo Decreto-Lei n.º 149/2001, de 07 de maio), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007. *Aprova a Lei Orgânica da PSP*. (Lei n.º 53/2007, de 31 de Agosto, publicado no D.R. 168, Série I de 2007.08.31), Lisboa: Diário da República.



Assembleia da República, 2007. *Aprova a Lei Orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa (SIED) e do Serviço de Informações de Segurança (SIS)*. (Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2007. *Aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*. (Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, e Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Aprova a Lei da Organização da Investigação Criminal*. (Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Aprova a Lei de Segurança Interna*. (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, retificada pela Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, de 28 de Outubro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Aprova a Lei Orgânica da Polícia Judiciária*. (Lei n.º 37/2008, de 06 de Agosto de 2008, alterada pela Lei n.º 26/2010, de 30 de Agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Retifica a Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto, que aprova a Lei de Segurança Interna, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 167, de 29 de Agosto de 2008*. (Declaração de Retificação n.º 66-A/2008, 28 de Outubro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2008. *Retifica a Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 213, de 6 de Novembro de 2007*. (Declaração de Retificação n.º 1-A/2008, de 4 de janeiro), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009. *Aprova a Lei de Defesa Nacional*. (Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho), Este diploma foi publicado primeiramente como “Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho”, tendo sido retificado posteriormente para “Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho” pela Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de Julho, que o republica na íntegra, Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009. *Aprova as condições e os procedimentos a aplicar para assegurar a interoperabilidade entre os sistemas de informação dos órgãos de polícia criminal*. (Lei n.º 73/2009, de 12 de Agosto), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2009. *Retifica a forma e o número da Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho, publicada no Diário da República, 1.ª série, n.º 129 (suplemento), de 7 de Julho de 2009, que se retifica como Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de Julho, e*



republicação integral da mesma. (Declaração de Retificação n.º 52/2009, de 20 de Julho), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2010. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2010-2013.* (Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril), Lisboa: Diário da República.

Assembleia da República, 2011. *Aprova as Grandes Opções do Plano para 2012-2015.* (Lei n.º 64-A/2011, de 30 de dezembro), Lisboa: Diário da República.

Ministério da Administração Interna, 1988. *Define as normas de funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança.* (Decreto-Lei n.º 61/88 de 27 de fevereiro, com as alterações introduzidas pelos Decreto-Lei n.º 51/96 de 16 de maio e Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de maio), Lisboa: Diário da República.

Ministério da Administração Interna, 1996. *Altera a redação dos artigos 2.º, n.º 1, e 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de Fevereiro, que define as normas de funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança.* (Decreto-Lei n.º 51/96, de 16 de maio), Lisboa: Diário da República.

Ministério da Administração Interna, 2001. *Altera o Decreto-Lei n.º 61/88, de 27 de Fevereiro, regime de organização e funcionamento do Gabinete Coordenador de Segurança.* (Decreto-Lei n.º 149/2001 de 7 de maio), Lisboa: Diário da República.

Ministério da Administração Interna, 2009. *Aprova o Estatuto dos Militares da Guarda Nacional Republicana.* (Decreto-Lei n.º 297/2009 de 14 de Outubro), Lisboa: Diário da República.

Presidência do Conselho de Ministros, 2000. *Aprova a Estrutura Orgânica e Define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.* (Dec. Lei n.º 252/2000, de 16 de Outubro, alterado pelo Dec. Lei n.º 290-A/2001, de 17 de Novembro), Lisboa: Diário da República.

Presidência do Conselho de Ministros, 2007. *Aprova as opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna da República Portuguesa.* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007 de 1 de março), Lisboa: Diário da República.

Presidência do Conselho de Ministros, 2009. *Aprova as competências das unidades da Polícia Judiciária.* (Dec. Lei n.º 42/2009, de 12 de Fevereiro), Lisboa: Diário da República.





Anexo B – Pontos Críticos do SSI identificados no Relatório Preliminar do Estudo para a Reforma do SSI (p.115 a 118)

No domínio da prevenção:

A existência de várias tutelas, múltiplos atores (alguns exteriores ao sistema de segurança interna) e numerosos programas de prevenção, dificultando a geração de sinergias entre eles, nomeadamente ao nível do financiamento e da partilha de recursos

- A inexistência de um órgão coordenador, com capacidade interdisciplinar, de ligação e coordenação entre os vários níveis da administração e entre esta e a sociedade civil;

- O enfoque, quase exclusivo, na reação, por parte das várias FSS, em detrimento da pró-atividade, criando-se uma assimetria entre as competências orgânicas e a operacionalização das mesmas;

- A inexistência de uma estratégia nacional de prevenção da criminalidade, tendo como resultado a falta de uma visão global dos problemas de criminalidade e insegurança e de uma consequente atuação concertada e transversal dos organismos da administração central, local e da sociedade civil;

- A inexistência de um sistema de avaliação sistemática dos programas que se encontram em curso;

No domínio da ordem pública:

- A existência de concorrência institucional entre as principais forças de segurança (GNR e PSP), que afeta o desempenho da cooperação e articulação entre elas;

- A limitação das competências do GCS, que afeta a sua capacidade para impor soluções operacionais quando as várias FSS têm de atuar em conjunto;

- A sobreposição de áreas territoriais e funcionais com a consequente duplicação de meios e potenciais conflitos (positivos e negativos) de competências;

- A existência de doutrinas táticas, regras de empenhamento distintas, e de níveis de formação e enquadramento diferentes, que dificulta a articulação operacional;

- A falta de interoperabilidade de equipamentos e duplicação de meios, gerando problemas de articulação em situações de atuação conjunta.

No domínio da investigação criminal:

- A existência de várias tutelas políticas e de numerosos órgãos de polícia criminal (OPC), alguns dos quais exteriores ao sistema, potenciando conflitos de competências;

- A existência de uma cultura de concorrência institucional entre os vários OPC, constituindo um forte obstáculo à cooperação e coordenação;



- A existência de mecanismos de coordenação fora do SSI, colocando o GCS à margem das atividades neste domínio;
- A inexistência, na prática, de um sistema de informação criminal, que promova a troca de informações criminais de forma transversal e partilhado de forma simétrica por todos os OPC;
- A separação artificial entre criminalidade de massa e criminalidade organizada, e entre criminalidade doméstica e criminalidade transnacional, que dificulta o reconhecimento do continuum atual que se estabelece entre a criminalidade local e global;
- A inexistência de um organismo especializado na centralização da cooperação internacional, que cumpra os requisitos da União Europeia;
- A insuficiência do sistema de avaliação da eficácia da investigação criminal.

No domínio das informações:

- A existência de várias tutelas e multiplicação de FSS que produzem informações (segurança, criminais e policiais), dificultando a convergência de esforços e potenciando conflitos de competências;
- A inexistência de uma cultura de partilha de informações, associada à competição institucional entre as várias FSS. A consequência é a compartimentação da informação, a inexistência de um fluxo contínuo e eficaz de informações entre serviços de informações e polícias, e vice-versa, e entre as próprias polícias e a duplicação de recursos;
- A falta de interoperabilidade entre as infraestruturas tecnológicas das várias FSS, com o conseqüente acréscimo de custos de exploração;
- O entendimento rígido e polissémico do conceito “informações”, gerando disfuncionalidade operacional entre informações das polícias e informações dos serviços de informações;
- A inexistência de uma verdadeira fusão de informações de natureza diversa que potencie a coordenação de esforços e a ação conjunta, nos estritos limites do Estado de direito; A ideia de fusão de informações já foi posta em prática com a criação, em Fevereiro de 2003, da Unidade de Coordenação Antiterrorismo (UCAT), constituindo a sua criação um reconhecimento tácito de que o domínio das informações tem de ser compreendido de forma alargada, para além das informações de segurança. No entanto, a necessidade de fusão de informações ultrapassa a ameaça terrorista e abrange todo o espectro de ameaças e riscos anteriormente identificados;
- A exteriorização, em relação ao sistema de segurança interna, dos serviços competentes para produzir informações relativamente a ameaças e riscos internos e transnacionais;



Anexo C – Trabalho de Campo

No intuito de aprofundar os conhecimentos sobre as matérias em análise e, em simultâneo, verificar a validade das respostas a que fomos chegando, permitindo, assim, obter resultados tão completos quanto possíveis para as questões que elencámos como imprescindíveis para atingir os objetivos definidos, optámos por realizar entrevistas semidiretivas junto de especialistas na temática sobre a qual nos debruçamos.

Segundo *Quivy & Campenhoudt* (2008, p.192), este tipo de entrevistas caracteriza-se por “dispor de uma série de perguntas-guia, relativamente abertas, a propósito das quais é imperativo receber uma informação por parte do entrevistado”.

Foram colocadas questões idênticas aos entrevistados, por forma a efetuar uma análise qualitativa/comparativa às respetivas respostas, tendo, para o efeito, sido elaboradas tabelas contendo as sínteses das mesmas.

Naturalmente, de cada conjunto de respostas, procuram-se extrair as necessárias conclusões, tendo em vista os objetivos do estudo.

Caraterização da Amostra

Tendo em conta o objetivo da sua realização, para estas entrevistas, mais do que a quantidade, optámos por efetuar uma escolha criteriosa dos entrevistados, baseada no nível de conhecimentos que possuem / áreas de especialização nos diferentes domínios da Segurança Interna, nomeadamente face às funções que desempenharam/desempenham no âmbito da Segurança Interna, conforme o quadro seguinte:

Entrevistado	Posto	Função Atual	Domínios da Segurança Interna
1	Coronel	2.º Comandante da Escola da Guarda	Transversal
2	Major	Chefe Curso GNR no CEMC	Prevenção, Investigação Criminal e Ordem Pública
3	Coronel	Diretor de Informações do Comando Operacional da GNR	Informações
4	Coronel	Comandante do Comando Territorial de Setúbal da GNR	Investigação Criminal
5	Coronel	Diretor do Departamento Comum de Segurança do SIRP	Informações e Ordem Pública. Experiência em estrutura comum do SIRP

Ilustração 7 - Caraterização dos Entrevistados

Súmula e Análise das Respostas

PERGUNTA 1 - Que apreciação faz do atual Sistema de Segurança Interna (SSI)?

Entrevistado 1: O SSI mantém as fragilidades e incongruências que motivaram a reforma em 2007-2009: défice de coordenação, dispersão de tutelas e atores; fragmentação das competências de investigação criminal; compartimentação da informação criminal; multiplicidade de canais e órgãos de cooperação policial europeia e internacional. Tão ou mais importante do que a criação de órgãos e mecanismos de coordenação é o estabelecimento de um modelo que restrinja as possibilidades de descoordenação.



Entrevistado 2: O sistema como um todo permite a complementaridade entre Forças e assegura uma resposta proficiente.

Entrevistado 3: A Lei, em si, contempla as ferramentas necessárias para que o Sistema funcione, mas devia clarificar melhor as competências do SG/SSI dotando-o dos meios legais para o exercício das suas funções de coordenação.

Entrevistado 4: O SSI português está revestido de elevada complexidade, em função da própria matéria, mas também de dificuldades causadas pela ausência ou insuficiência das próprias normas e pela dificuldade, de âmbito mental, de compaginação entre as atividades e os princípios subjacentes aos domínios da ordem pública e da prevenção da criminalidade, por um lado, e da investigação criminal, por outro. A este fato acresce a ainda de maior complexidade da gestão do domínio das informações (criminais) e a sua delimitação, tendo por base as restrições legais de acesso às mesmas.

Entrevistado 5: O modelo ainda tem atualidade, sendo no entanto necessário reforçar a coordenação e a cooperação entre os vários componentes.

Ilustração 8 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 1

Análise: O SSI tem algumas virtualidades, no entanto são apontadas algumas insuficiências quer ao nível dos normativos legais, quer ao nível do alcance da reforma que não colmatou a maioria dos problemas que a motivaram.

PERGUNTA 2 - Como avalia as alterações que foram implementadas aquando da última revisão do SSI?

Entrevistado 1: A reforma do modelo de organização do SSI, ainda que assente numa correta avaliação dos riscos e ameaças e na identificação precisa do quadro de respostas adequado, ao manter inalterada a arquitetura de base, não eliminou alguns dos principais "pontos de conflito" nem as disfunções orgânicas e funcionais mais críticas do sistema. Manteve o modelo de direção política bicéfala – para não dizer multicéfala – e de segmentação orgânica/funcional da atividade de Segurança Interna, os dois elementos geradores das mais graves incoerências, disfunções e insuficiências do sistema, ainda que atenuadas pela criação do cargo de SG/SSI.

Entrevistado 2: A Segurança Interna foi alargada à proteção e socorro, ao ambiente e à saúde pública e foi consolidada a ideia do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, para além de se tornar mais clara a articulação com as FFAA.

Entrevistado 3: Deu-se um passo relevante e muito significativo no bom sentido e que dificilmente uma Lei de Segurança Interna poderá ir mais além.

Entrevistado 4: Aponta-se como mais positivo, no âmbito do SSI, algumas atividades direcionadas para a prevenção da criminalidade (estudo de fenómenos criminais, essencialmente) e para a articulação com alguns organismos de outros sistemas. Como mais desfavorável (e, talvez, compreensível), a prossecução das competências prescritas na LOIC, em especial, as destinadas à cooperação entre os próprios OPC e com as autoridades judiciais, através da modalidade de partilha de informação decorrente de acesso direto ao SIIC.

Entrevistado 5: ----

Ilustração 9 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 2

Análise: Todos os entrevistados consideram existirem pontos positivos na revisão, no entanto divergem quanto ao seu alcance, havendo quem considere que dificilmente se poderia ir mais longe e quem considere que se mantém os maiores problemas do sistema.

PERGUNTA 3 - E quanto ao modelo policial que lhe serve de base, considera adequado ou excessivo o número de organizações policiais existente?

Entrevistado 1: número de organizações policiais que integram o SSI é claramente excessivo, uma situação agravada pela dispersão de tutelas ministeriais.

Entrevistado 2: A nosso ver a única Força que não faz qualquer sentido é a Polícia Marítima. Não entendemos, também, a necessidade de ser criada a ASAE. Por fim, e em termos globais ou extinguíamos as polícias municipais ou em alternativa, potenciava-se a capacidade desta polícia em lei e reforçava-se o seu número pelos municípios com mais de 25.000 habitantes e reduziam-se o número de efetivos da PSP.

Já quanto aos OPC são difusos e múltiplos, pelo que advogamos pela extinção de alguns.



Entrevistado 3: O número de organizações policiais nunca é excessivo desde que as funções das mesmas e a coordenação das respetivas atividades esteja perfeitamente definida e garantida. Quanto ao "modelo nacional", considerando não serem excessivas as polícias existentes, facilmente se poderia reduzir o número das mesmas, sem prejudicar o funcionamento do sistema, muito pelo contrário, melhorando-o e racionalizando-o.

Entrevistado 4: Em termos de SSI, a possibilidade de se proceder à diminuição de atores é reduzida, sendo essa possibilidade, inequivocamente, mais evidente no Sistema de Investigação Criminal, em especial, no âmbito dos OPC de competência específica (no conjunto, são cerca de 20 os organismos que possuem competências de polícia criminal / judiciária).

Entrevistado 5: Podem-se encontrar alterações que resultariam em melhor eficiência e eficácia na prestação do serviço público de segurança. A proliferação de forças em algumas áreas de competência, acarreta situações desagradáveis, que seriam inexistentes se existisse uma reorganização dos componentes do SSI. Um exemplo, é a intervenção no mar, não parecendo muito profícuo a existência de uma Polícia Marítima e de uma força pertencente à GNR, com a resultante dispersão de meios, os quais dariam mais frutos e com menores dispêndios de recursos, se existisse só uma força tipo Guarda Costeira.

Ilustração 10 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 3

Análise: As respostas denotam unanimidade na conclusão de ser excessivo o número de polícias (embora um dos entrevistados refira que considera não serem em número excessivo, advoga que a redução desse número melhoraria e racionalizaria o sistema), fato particularmente visível ao nível da quantidade de organismos com competência de polícia criminal.

PERGUNTA 4 - Partindo do pressuposto de manutenção do Sistema Dual e levando em conta a sua resposta anterior, quais as principais modificações que podiam ser efetuadas, tendo em vista a melhoria do SSI?

Entrevistado 1: Numa primeira fase, colocar todas as FSS sob a mesma tutela (PJ no MAI e Polícia Marítima na GNR); numa segunda fase, integrar a PJ o SEF como funções da GNR e da PSP. Em conjugação com o desenvolvimento do processo de agregação referido, criar uma estrutura de serviços partilhados (informações/investigações, administrativo-logísticos, formação de especialização e qualificação, etc.) para servir as duas FS.

Entrevistado 2: Face à sua implementação territorial a GNR deveria ter à sua responsabilidade os itinerários principais e complementares em todo o TN, devendo ser reativada a Brigada de Trânsito, Brigada Fiscal, e as Brigadas Territoriais. A segurança a todas as embaixadas portuguesas no estrangeiro e de todas as embaixadas estrangeiras em Portugal deveria passar para a alçada das FFAA. O SEF deveria ser extinto e integrado na GNR (dispersão territorial), contrariamente à PJ, pelo seu prestígio e em respeito ao princípio da separação de Forças. Deveria ser possível aos militares da GNR e agentes da PSP integrarem a PJ em comissão de serviço de 3 anos. É urgente uma harmonização de vencimentos.

Entrevistado 3: Existem muitas vantagens, e poucos inconvenientes, na existência de uma força de segurança de cariz civil e numa outra de essência militar. A atuação destas Forças deve ser definida de acordo com o grau da ameaça ou da área específica das suas funções.

Entrevistado 4: O mínimo funcional será a existência de dois organismos, uma "polícia única" (com todos os domínios da segurança interna) e o SIS.No pressuposto do sistema dual, os elementos históricos característicos do SSI português, principalmente em termos funcionais e quanto às motivações políticas subjacentes à criação dos organismos, aponta para a maior razoabilidade das competências do SEF poderem ser realizadas pelas outras FSS (excepto o SIS) do que a utilização de idêntica solução em relação à PJ. Em termos de enquadramento, considera-se que alguns dos atuais problemas (incluindo os fictícios) seriam resolvidos ou atenuados se a PJ pertencesse ao MAI. No que respeita ao SIC, para além do acima referido sobre o SSI, considera-se que há diversos OPC de competência específica, como são os casos da PJM, PM, do SEF e da ASAE, cuja as competências e missões podem ser, com relativa facilidade, promovidas pelos OPC de competência genérica. Uma eventual reforma dos dois sistemas, prosseguida através da especialização interna, com visibilidade orgânica, dos principais OPC e FSS, deve ser decidida após consistentes avaliações e realizadas de modo progressivo e sustentado.



Entrevistado 5: Importante fazerem-se algumas alterações estruturais/organizacionais como a sugestão da resposta anterior (Guarda Costeira), sem grandes rupturas, criando um verdadeiro clima de cooperação, o qual tornaria mais simplificada a tarefa de coordenação.

Ilustração 11 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 4

Análise: Existe uma grande panóplia de soluções apontadas, que vão desde a redefinição de funções / reorganização de FFSS até à extinção/fusão de Organismos. Existe alguma concordância no que se refere à colocação de todas as FFSS sob a mesma tutela, nomeadamente a passagem da PJ para o MAI e sobre a existência apenas de duas polícias de natureza distinta, uma civil e outra militar, para o que se reconhece maior facilidade/vantagem na extinção do SEF do que na da PJ. São ainda apontadas a possibilidade de criação de estruturas comuns e a necessidade da distinção de competências entre uma polícia de natureza civil e outra de natureza militar ser efetuada de acordo com grau de ameaça.

PERGUNTA 5 - Existe sobreposição de competências das polícias em Portugal?

Entrevistado 1: Sim, existe, no entanto, não é esse o problema de fundo, mas sim a segmentação funcional, ao ponto de não haver nenhuma força de segurança capacitada para assegurar todas as tarefas policiais inerentes ao SSI. A sobreposição, em regra, tem tradução em conflitos positivos de competência, bem menos onerosos nos planos económico e social do que a impossibilidade de agir por falta de competência.

Entrevistado 2: Existe, contudo, as áreas de responsabilidade são diferentes. A sobreposição de competências é salutar, porque permite a salvaguarda dos direitos humanos. É usual um cidadão se dirigir à GNR para formalizar queixa contra um agente da PSP e vice-versa. Assim se deve manter. Mesmo no âmbito criminal permite às Autoridades Judiciárias disporem de um leque maior de Forças à sua disposição.

Entrevistado 3: Teoricamente não, na prática, e pelas razões já invocadas, acaba por existir.

Entrevistado 4: Existe e ainda bem, pois a concorrência é "saudável" e, por regra, geradora de qualidade e de eficiência. A própria "lei" utiliza a expressão "concorrem para garantir a segurança interna", por exemplo. As competências cometidas ao SSI e ao SIC não podem, ou não devem, ter descontinuidades, pelo que é melhor para o Estado (e para as pessoas, em geral) que haja conflitos positivos de competências do que conflitos negativos. Nesta matéria, o que deve ser ponderado é a "percentagem de interceção" existente entre os organismos, pois que o mérito está em conseguir-se a "percentagem de interceção" adequada e parece haver casos em que a mesma é inadequada, justificando a promoção de alterações ou mesmo fusões.

Entrevistado 5: Deveria de existir uma melhor clarificação das competências.

Ilustração 12 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 5

Análise: É unânime a existência de sobreposição de competências, a qual é apontada como um fator positivo desde que salutar e traduzida em conflitos positivos de competência, sempre preferíveis à inação por falta de competência. No que nos parece ser uma expressão particularmente feliz, é apontada a necessidade de encontrar a "percentagem de interação adequada", o que não acontecerá nalguns casos.



PERGUNTA 6 - Quais considera serem as principais competências de GNR, PSP, PJ e SEF e quais aquelas que considera verdadeiramente distintivas em cada uma destas FFSS ?

Entrevistado 1: A GNR e a PSP são FSeg orientadas para o cumprimento integral das funções básicas do SSI, prevenção, ordem pública, investigação criminal e informações, tendo fortes restrições de competência em matéria de investigação criminal. Na GNR evidenciam-se as atribuições relativas à proteção da natureza e do ambiente, vigilância da costa e do mar territorial, prevenção e repressão das infrações fiscais, tributárias e aduaneiras, primeira intervenção de proteção e socorro e colaboração na prestação de honras de Estado; quanto à PSP assinala-se o licenciamento, controlo e fiscalização do fabrico, armazenamento, comercialização, uso e transporte de armas, munições e substâncias explosivas, o licenciamento, controlo e fiscalização das atividades de segurança privada e a segurança pessoal dos membros dos órgãos de soberania e de altas entidades nacionais ou estrangeiras, e de outros cidadãos sujeitos a situação de ameaça relevante.

O SEF é uma típica polícia de fronteiras, orientada para o controlo e fiscalização de estrangeiros, bem como de todos os aspetos administrativos inerentes à passagem de fronteiras. Na investigação criminal, é um OPC de competência específica, estritamente competente para lidar com o reduzido e bem tipificado conjunto de crimes, inerentes ao seu âmbito de atuação (imigração ilegal, tráfico de pessoas e crimes conexos).

À PJ, definida como corpo superior de polícia criminal, compete, de forma exclusiva, a investigação dos crimes mais graves e complexos, expressamente tipificados na LOIC. Por atribuição própria, relativamente aos crimes cuja investigação lhe está cometida de forma reservada, por atribuição partilhada, em matéria de crimes do âmbito da atividade específica de outras entidades (UAF da GNR, SEF e CMVM), ou por deferimento da Autoridade Judiciária competente, poderá proceder à investigação de qualquer tipo de crime, enquanto a GNR e a PSP investigam os crimes não incluídos no âmbito da competência reservada de outros OPC e aqueles que lhe sejam atribuídos por deferimento decidido pela AJ.

Entrevistado 2: A GNR e PSP surgem como FSeg, com organização única em todo o TN. Já a PJ e SEF surgem como Serviços de Segurança, porque as respetivas leis orgânicas não os qualificam como Forças.

A GNR é a única com natureza militar e a única que pode cumprir tarefas militares e honoríficas e de representação. A GNR é o ponto de contato nacional para os assuntos relacionados com o furto e roubo de viaturas, para além de ter unidades específicas para a proteção e socorro e proteção do ambiente. No âmbito da Investigação criminal tem competências específicas para alguns crimes fiscais e aduaneiros. Destaca-se também pela UCC e *know-how* na investigação de crimes rodoviários.

A PSP tem competências específicas na legislação e supervisão dos assuntos das armas de fogo e explosivos, da segurança privada e assume a segurança pessoal a altas entidades.

O SEF tem à sua responsabilidade o velamento da lei dos estrangeiros e tem a natureza civil à semelhança da PSP. Em termos de investigação criminal tem a competência específica para investigar crimes da sua área de atuação. Não pode executar tarefas de polícia administrativa.

A PJ surge de acordo com o texto de lei como um corpo superior de polícia judiciária. Não pode executar tarefas de polícia administrativa e tem à sua responsabilidade a investigação de um catálogo de crimes, que estão sob competência reservada de investigação.

Entrevistado 3: Voltando um pouco atrás, à questão 3., facilmente se conseguiriam integrar as competências da PJ e do SEF nas duas forças de segurança, com evidentes vantagens para o sistema, não só do ponto de vista economicista mas, também, do da coordenação da atividade das polícias.

Teríamos assim uma polícia nacional, semelhante ao que presentemente existe, mas que assimilaria as áreas geográficas da GNR e algumas das competências de investigação presentemente da PJ, e uma Gendarmerie Nacional, que assimilaria as competências do SEF e as de investigação da PJ, no que ao tráfico de estupefacientes, terrorismo, crime organizado, de entre outras, diz respeito.

Entrevistado 4: Considera-se que a resposta a esta questão deve ser efetuada com o recurso aos designados domínios de segurança interna, isto é, as informações, a ordem pública, a prevenção da criminalidade e a investigação criminal, acrescidas das atividades de polícia administrativa (em sentido estrito).

Todos os organismos possuem competências na área do tratamento das informações necessárias à realização das respetivas competências, pelo que este domínio é transversal aos quatro organismos, tanto na qualidade de FFSS como de OPC (sem prejuízo das restrições legais de partilha de informações criminais).

A GNR e a PSP possuem todos os domínios, incluindo a dimensão de polícia administrativa (em sentido estrito). As principais diferenças entre as duas FSS/OPC não são de âmbito funcional, mas, sim, quanto à sua natureza e estatuto e condição dos “polícias” que as integram.

A PJ é predominantemente uma polícia criminal, enquanto o SEF possui competências maioritariamente administrativas e algumas competências específicas de prevenção e investigação criminal (OPC de competência específica).



Entrevistado 5: Considero que as principais competências devem ser as verdadeiramente distintivas. Assim:
GNR e PSP – Garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a proteção de pessoas e bens, prevenindo a criminalidade em geral e a prática de atos contrários à lei e regulamentos.
PJ – Investigação dos crimes que sejam da sua competência reservada e de outros cuja investigação lhe seja cometida pela autoridade judiciária competente.
SEF – Controlo de entrada e da circulação de estrangeiros em TN.

Ilustração 13 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 6

Análise: Esta pergunta teve como objetivo ajudar a focar os entrevistados no sentido de os preparar para responder às perguntas seguintes. Neste sentido e uma vez que, independentemente da opinião dos entrevistados e do mérito da sua análise/abordagem, a resposta a esta pergunta se encontra no texto da Lei, não se afigura necessário efetuar a análise das respostas/retirar conclusões.

PERGUNTA 7 - Tomando como exemplo o sucedido no SIRP, considera que, no âmbito do SSI, poderiam ser criadas estruturas partilhadas que permitissem poupar recursos e potenciar meios? Se sim, em que domínios e quais as estruturas?

Entrevistado 1: A criação de estruturas partilhadas no âmbito do SSI, mais do que uma mera opção, é uma inevitabilidade, para assegurar eficiência e eficácia operacional e viabilizar o equilíbrio económico do sistema. As estruturas comuns têm o seu espaço natural no âmbito do apoio administrativo-logístico, por razões de escala, e no subsistema de informações, especialmente ao nível da gestão e acesso a bases de dados. A formação, designadamente a pós-graduada e a de especialização, é outra área em que faz todo o sentido apostar em estruturas comuns.

Entrevistado 2: Essas estruturas já existem. Central de compras, unidades informáticas e o próprio SGSSI. Em Espanha juntou-se o comando e tal situação foi extinta, por falta de proficiência.

Entrevistado 3: Não, considero que muito dificilmente tal seria exequível. A exceção seria a criação de estruturas para evitar duplicações ao nível das investigações, mas não quanto à racionalização dos meios.

Entrevistado 4: Na questão n.º 4 foram admitidas possibilidades de se proceder a alterações do SSI e do SIC, as quais podem constituir eventuais modalidades de reforma dos dois sistemas. Contudo, a adequada funcionalidade e racionalização dos dois sistemas, seja qual for o modelo policial subjacente (o que agora existe ou outro), apenas será atingível com importantes alterações, visando, entre outros, os seguintes aspetos: a autonomização do LPC (à semelhança da Medicina Legal); a repartição geográfica pelos OPC de competência genérica das responsabilidades no âmbito da polícia técnica, embora, com base de dados única; a satisfação das principais necessidades logísticas através de aquisições centralizadas e Centros de Apoio de Área para todos os elementos dos sistemas; a efetiva partilha de informação, na dimensão de OPC, através de acesso direto ao SIIC; a implementação de mecanismos efetivos de coordenação de atividades e de articulação entre representantes das FSS/OPC; o emprego de equipas mistas (estudos de fenómenos criminais e respostas operacionais); a concentração da formação (na medida do adequado e possível); e o incremento de mecanismos de supervisão e de responsabilização.

Entrevistado 5: Seria profícuo a partilha de algumas estruturas como por exemplo as estruturas de apoio de recursos materiais (serviços de apoio – mecânicos, eletricitas, etc., armamento, equipamentos policiais específicos, entre outros) e estruturas de ensino (exemplo: criação de um centro de formação para ações especiais: controlo de distúrbios, operações especiais policiais, missões internacionais de apoio à paz, etc).

Num país com recursos escassos como o nosso, seria de toda a conveniência que rentabilizassem os poucos que existem e se colocasse de parte o sentimento forte de pertença que ainda grassa no seio das nossas FFSS.

Ilustração 14 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 7

Análise: A questão não gera unanimidade, sendo mesmo percorrido quase todo o espectro de possibilidades de resposta, desde a consideração de ser inexecutável a criação de estruturas partilhadas até à sua inevitabilidade. Ainda assim, considera-se haver algum



consenso quanto à possibilidade de criação daquelas estruturas, nomeadamente ao nível administrativo-logístico, na gestão/acesso a bases de dados / Sistemas de Informações e na área da formação.

PERGUNTA 8 - Quais considera que seriam as principais oportunidades e ameaças que adviriam de uma eventual alteração do SSI?

Entrevistado 1: Quaisquer que sejam as alterações no SSI, especialmente se orientadas estrategicamente no sentido de uma maior agregação (unidade de comando e de tutela política), serão sempre alvo de resistências corporativas, nas quais se materializa o essencial das ameaças. As FSS tendem a defender o seu acervo institucional e de atribuições, resistindo a qualquer alteração que possa por em causa o seu protagonismo, mesmo com prejuízo da valorização do produto operacional global. As oportunidades decorrem da vontade política de mudança e, de certa forma, da crise económico-financeira e da consequente exigência de uma melhor gestão dos cada vez menos recursos disponíveis.

Entrevistado 2: A única oportunidade seria, porventura atribuir aos funcionários do SSI as funções de topo, para possibilitar o regresso dos funcionários de sistema judiciário às funções, para as quais têm formação específica. . A grande ameaça é para o cidadão. As funções de Estado devem ser tratadas com algum conservadorismo. O que temos verificado é que às experiências com maus resultados não se têm apurado responsabilidades.

Entrevistado 3: Vantagens muito poucas, inconvenientes, a criação de super-estruturas que iriam acarretar mais meios humanos e materiais e mesmo, eventualmente, a sua duplicação. A título de exemplo, basta verificar quais as estruturas que foram centralizadas no SIRP para se constatar que tal não seria possível no SSI.

Entrevistado 4: Eventuais alterações ao SSI e ao SIC, visando os objectivos referidos na resposta à questão anterior, e com o envolvimento dos elementos que os compõem, decididas após consistentes avaliações e realizadas de modo progressivo e sustentado, resultarão em melhoria de eficiência e de eficácia dos sistemas. Alterações efetuadas sem atender aos pressupostos, ao modo e aos objetivos enumerados, o que se considera que é, em grande medida, o que se tem verificado, tenderão a causar perturbação funcional e psicológica nos elementos que compõem os sistemas e jamais permitirão obter níveis elevados de eficiência e de eficácia.

Entrevistado 5: As oportunidades espelhavam-se num melhor aproveitamento dos recursos e consequente prestação de um melhor serviço público. As ameaças são as que forem criadas no seio das próprias FFSS.

Ilustração 15 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 8

Análise: Como oportunidades foram elencadas a vontade política de mudança, a crise económico-financeira, na medida que aponta para a racionalização de recursos e a melhoria da eficiência e eficácia dos sistemas. Quanto às ameaças, foram apontadas as resistências corporativas das FFSS, a criação de superestruturas com a inerente absorção de meios humanos e materiais e a falta de ponderação e algum “aventureirismo”, que tenderão a causar perturbação funcional nos sistemas e psicológica nos elementos que os compõem.

PERGUNTA 9 - No âmbito da sua área de especialidade, quais considera os principais problemas do atual SSI e quais as principais questões a ter em conta / soluções a implementar, numa eventual alteração do mesmo?

Entrevistado 1: Os problemas foram apontados anteriormente. As soluções passam pelo estabelecimento de um plano estratégico orientado no sentido da unidade de tutela política, da unidade de comando operacional (pelo menos, em determinadas circunstâncias) e da diminuição do número de FSS, a par da criação de serviços comuns.

Entrevistado 2: Como problemas a falta de valorização das pessoas com formação específica e a falta de responsabilização. O SSI melhorava com a implementação das plataformas informáticas, como previsto na LOIC e LSI. Profissão devia ser valorizada com inerente aumento salarial. Extinção do cargo de SGSSI nos atuais moldes. Deixava de ser um cargo de confiança política e passava a rotativo (3 anos) entre PSP e GNR.



Entrevistado 3: Questão do SG/SSI é fulcral (partindo-se do princípio que se mantêm as atuais FFSS). Pmin só deveria poder delegar as suas competências num ministro "supra" polícias e deveria haver uma melhor clarificação das suas competências.

Entrevistado 4: Não basta fazer aprovar normas que estabelecem a organização, as competências e os meios do SSI e do SIC, é necessário proceder à sua implementação e garantir o funcionamento dos instrumentos legalmente criados; É inadequado "andar de reforma em reforma", numa aparente lógica de "tentativa erro"; Alguns estudos e suportes formativos policiais vêm privilegiando a atuação policial subordinada ao princípio da eficácia e o valor da segurança em prejuízo da atuação policial subordinada ao princípio da eficiência e os valores da liberdade e demais Direitos, Liberdades e Garantias, o que constitui um erro.

Entrevistado 5: Enquanto não existir uma verdadeira cooperação entre todos, dificilmente existirá uma efetiva coordenação e conseqüente afirmação de um eficaz emprego dos diversos componente do sistema.

Ilustração 16 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 9

Análise: Mais do que entendimentos comuns sobre as soluções, as respostas apontam para um leque alargado de medidas a implementar: Plano estratégico orientado para a tutela política, unidade de comando, diminuição do n.º de FFSS e criação de serviços comuns; Valorização profissional baseada na formação; Valorização da profissão com reflexos em aumentos de vencimentos; Responsabilização; Alteração no processo de nomeação do SG/SSI (exercido em regime de rotação entre GNR e PSP); Colocação do SG/SSI na dependência direta do PMin ou delegada em entidade supra Ministérios que tutelam as FFSS; Implementação das normas aprovadas; Reforma pensada por oposição ao estilo "tentativa-erro"; Eficiência a sobrepor-se à eficácia; Melhoria da cooperação.

PERGUNTA 10 - Considera pertinente discorrer sobre outra matéria que, direta ou indiretamente, diga respeito à temática em apreço e que não tenha sido abordada?

Entrevistado 1: A inexistência de uma estrutura comum das FSS para a cooperação policial europeia e internacional é uma das fragilidades maiores do SSI. O facto do SGSSI ser o representante de Portugal no Comité Permanente da Segurança Interna (COSI), poderá forçar a um maior alinhamento das FSS com os interesses e objetivos nacionais e europeus, no âmbito da segurança interna da União.

Entrevistado 2: Nenhum oficial deveria ascender ao posto de Major ou de intendente sem ter cumprido funções de comando policial. A GNR deveria ter um Centro de Formação Internacional de operações de apoio à paz.

Entrevistado 3: Presentemente não faz qualquer sentido tentar manter estanques as áreas da Segurança Interna e da Defesa Nacional. A racionalização e a complementaridade dos meios é uma imposição, numa época em que os dois conceitos se interligam e, mesmo, se confundem em determinadas áreas específicas.

Entrevistado 4: As matérias de segurança interna e de investigação criminal, são bem o exemplo das seguintes características negativas que vêm sendo atribuídas aos portugueses: o pouco cuidado ao nível da organização; o insuficiente controlo; a falta ou deficiente responsabilização dos que atuam em desconformidade com as normas. De entre as matérias que constituem manifestação clara dessas características, destaca-se a partilha de informação através de acesso direto ao SIIC por parte dos OPC. A sua implementação estava prevista na LOIC de 2000, voltou a ter previsão na LOIC de 2008, a lei que regula as normas desta última lei sobre a matéria foi promulgada em 2009, mas o SIIC e a partilha através de acesso direto ao mesmo continua a inexistir.

Entrevistado 5: -----

Ilustração 17 - Súmula Respostas à Pergunta n.º 10

Análise: Apontada/reforçada a necessidade de existência de uma estrutura comum para a cooperação policial internacional sob coordenação do SG/SSI, a necessidade de melhorar os mecanismos de partilha de informação, garantindo o acesso direto ao SIIC por todos os OPC e a necessidade de aproximação da Segurança Interna e da DN, numa lógica de racionalização e complementaridade dos meios. Relevam-se alguns problemas de SSI e SIC, nomeadamente o pouco cuidado ao nível da organização; o insuficiente controlo e a falta ou deficiente responsabilização dos que atuam em desconformidade com as normas.



Conclusões a Retirar das Entrevistas

Como vimos, diferentes áreas de especialidade traduzem-se, muitas vezes, em diferentes perceções da realidade. De fato, uma primeira leitura que pode ser efetuada aos resultados obtidos, é que a grande maioria das questões não tem uma resposta única e inequívoca, havendo até alguns casos em que existe clara oposição de pontos de vista.

Ainda assim, alguns pontos comuns poderão ser retirados, face ao alargado consenso obtido, dos quais se destaca que o SSI, por um lado, tem as virtualidades suficientes para continuar a ter validade e, por outro, lhe são reconhecidas algumas insuficiências que poderiam/deveriam ser colmatadas. Não se pode também deixar de ressaltar que, embora efetuada à posterior, a resposta à pergunta n.º 1, por parte do entrevistado n.º 4, praticamente subscreve na íntegra as preocupações elencadas pelo autor relativamente à necessidade de clareza e rigor concetual na terminologia utilizada.

Perto da unanimidade está a consideração de ser excessivo o número de polícias, sendo apontados os exemplos da PM e da ASAE, relevando-se ainda a consideração de ser claramente excessivo o número de organismos com competências de investigação criminal.

Particularmente interessante é o reconhecimento como positivo da sobreposição de competências entre as FFSS, desde que encontrado um “ponto de interação adequado”.

As respostas obtidas validam a possibilidade de redução do número de atores, convergindo para um modelo com apenas duas ou três polícias, sendo a PJ o elemento decisivo, assim como a colocação de todos os atores sob a mesma tutela.

É ainda validada a criação de estruturas comuns/partilhadas à semelhança do efetuado no SIRP, situando-se estas principalmente ao nível administrativo-logístico, incluindo estruturas de apoio e suporte, nomeadamente por razões de economia de escala, ao nível da gestão/acesso a bases de dados e da formação. Entre os exemplos apontados encontra-se a autonomização do LPC, a implementação de uma estrutura comum de cooperação policial internacional e de estruturas de apoio e recursos materiais.

Deveras relevante é a identificação das principais ameaças e oportunidades de uma eventual reforma do SSI, centrando-se as primeiras ao nível das resistências corporativas à mudança e de um eventual “aventureirismo” na implementação da mesma, e as segundas ao nível da racionalização de recursos e melhoria da eficiência e eficácia dos Sistemas.

Por fim, parece-nos ser de assinalar que “os assuntos relacionados com a segurança são tradicionalmente complexos (...), complexidade que, naturalmente, também se verifica nas matérias referentes à organização e às atividades de segurança interna” (Pereira, 2012, p.2) sendo que “as funções de Estado devem ser tratadas com algum conservadorismo” (Sivério, 2012, p.5) pelo que eventuais reformas apenas poderão ser levadas a cabo com o “envolvimento dos elementos que os compõem” e ser “decididas após consistentes avaliações e realizadas de modo progressivo e sustentado” (Pereira, 2012, p.7).